

UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS EMPRESARIAIS
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE ADESÃO/NÃO ADESÃO DOS
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AOS
SERVIÇOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL (CRAS)

VÍVIAN ULISSES BARBOSA GODINHO

Belo Horizonte – MG
2011

VÍVIAN ULISSES BARBOSA GODINHO

ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE ADESÃO/NÃO ADESÃO DOS
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AOS
SERVIÇOS DO CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA
SOCIAL (CRAS)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração, da Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade Fumec, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Administração:

Área de concentração: Gestão Estratégica de Organizações.

Orientador: Prof. Doutor Luiz Cláudio Vieira de Oliveira

Belo Horizonte – MG
2011

Ficha Catalográfica

G585a Godinho, Vívian Ulisses Barbosa.
2011 Análise de discurso sobre adesão/não adesão dos beneficiários do programa bolsa família aos serviços do centro de referência da assistência social (CRAS). / Vívian Ulisses Barbosa Godinho ; Orientador, Luiz Cláudio Vieira de Oliveira. -- 2011.

119f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais, 2011.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Política social - Estudo de casos. 3. Programa Bolsa Família (Brasil) – Estudo de casos. I. Oliveira, Luiz Cláudio Vieira de. II. Universidade FUMEC. Faculdade de Ciências Empresariais. III. Título.

CDU: 35

Elaborada por Olívia Soares de Carvalho. CRB/6: 2070

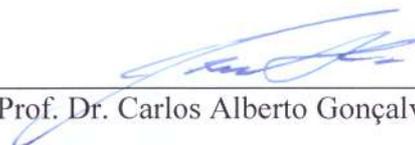


204150

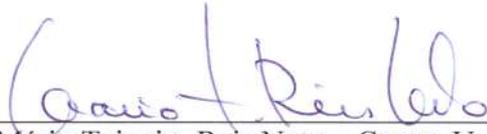
Dissertação intitulada “**Análise de Discurso Sobre Adesão/Não Adesão dos Beneficiários do Programa Bolsa Família aos Serviços do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)**” de autoria da mestranda *Vívia Ulisses Barbosa Godinho* aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:



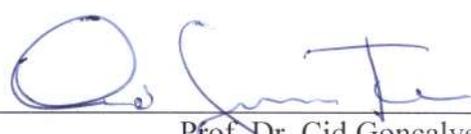
Proa. Dr. Luiz Cláudio Vieira de Oliveira- Universidade FUMEC
(Orientador)



Prof. Dr. Carlos Alberto Gonçalves - Universidade FUMEC



Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto – Centro Universitário UNA



Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho
Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração
Universidade FACE/FUMEC

Belo Horizonte, 18 de julho de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Senhor por ter concedido a mim, na hora certa, a oportunidade de realizar esse mestrado. Como Deus é bom! Graças sejam dadas a todo momento.

À minha família, que sempre incentivou a realização desse desejo, até mesmo nos momentos em que eu pensava em desistir. Ao meu marido, em especial, pela força a cada dia, pela compreensão nas horas de “tarefismo” exacerbado que me impediam de estar com ele. Ao meu filho, que me acompanhou durante certo tempo no ventre e, agora, com toda a correria de finalizar o trabalho, acaba ficando vários momentos sem o colo da mãe.

Aos amigos e amigas que torceram por mim e ficaram felizes com a realização desse desejo. Em especial, minha amiga querida, Adriana, que muitas vezes foi meu socorro e suporte.

Ao meu orientador, professor Luiz Cláudio Vieira de Oliveira, com um trabalho atencioso e singular de orientação. Pela compreensão na gravidez e a finalização da dissertação. Muito obrigada, professor!

À professora Zélia, pela disposição em ler o meu projeto e dar suas preciosas contribuições, mesmo não podendo depois participar da banca.

À equipe da secretaria da Fumec, em especial, Júlio, Evelyn, Jéssica e Alessandra, pela disposição em procurar resolver alguns impasses.

Às equipes dos dois CRAS onde foram feitas as entrevistas, pela recepção carinhosa e interesse em participar da pesquisa. À Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, por ter aceitado o requerimento de realizar a pesquisa no município de Belo Horizonte.

Finalmente, quero agradecer aos beneficiários do Bolsa Família e usuários do CRAS, pela contribuição especial que deram à conclusão desse trabalho. A eles, todo o meu carinho e respeito por terem me ensinado que a vida, na sua simplicidade, pode carregar um sentido, mesmo com tantas privações e sofrimentos.

RESUMO

Este trabalho abordou aspectos sobre a adesão/não adesão dos beneficiários do Programa Bolsa-Família (BF) aos serviços do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS, que é o equipamento público utilizado pela administração municipal para exercício da proteção social básica, sendo suas ações organizadas e delimitadas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) com a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 2005. O financiamento da referida política recebe recurso do governo federal e a responsabilidade pelo cofinanciamento alcançam as esferas estadual e municipal. O CRAS é a “porta de entrada” para viabilizar os direitos do cidadão, ou seja, através de seus serviços propõe um trabalho de resgate da cidadania de seus usuários. Ele está localizado em territórios de vulnerabilidade e risco social e o trabalho é direcionado às famílias pertencentes ao território de recorte. Preferencialmente, os beneficiários do BF devem ser atendidos na tentativa de que seus direitos sejam viabilizados e a cidadania (re) construída, numa perspectiva de promoção social, ou seja, que estas famílias alcancem o direito de desfrutar da educação, saúde e demais direitos sociais (como emprego e moradia), na possibilidade de substituição do benefício. Entretanto, tal serviço tem tido dificuldades em alcançar os “resultados” propostos pela política. No entrave da execução deste serviço, buscamos identificar, pela Análise de Discurso, aspectos relevantes para a gestão pública social. Para isso, o trabalho foi conduzido numa perspectiva qualitativa, considerada mais adequada para a investigação de valores, atitudes e percepções dos pesquisados, já que permite compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais e possibilitar o entendimento em profundidade das particularidades do comportamento dos indivíduos. Partindo dessa premissa, analisaram-se as interpretações das representações no espaço de abrangência do CRAS e toda a subjetividade que os discursos carregam. A pesquisa documental permitiu extrair, de publicações oficiais, aspectos relevantes sobre as políticas públicas da assistência social, revelando particularidades da gestão pública e gestão social, demonstrando a intervenção do Estado no social nos dias atuais. Da mesma forma, numa perspectiva histórica, o texto abordou a “passagem” do Estado de Bem-Estar Social ao Estado Mínimo, com suas características e efeitos sobre a assistência social no Brasil. As análises demonstraram que política de assistência tenta resolver questões estruturais históricas. Da mesma maneira, o público prioritário do BF sinaliza que o trabalho deve ultrapassar uma escuta para além das demandas emergenciais, ou seja, a efetivação de uma participação maior aos serviços do CRAS. Dessa forma, pôde-se perceber que a participação do usuário está pautada no reconhecimento social, que consiste no reconhecimento do desejo e o desejo de ser reconhecido pelo outro, caracterizando um trabalho a longo prazo.

Palavras-chave: Assistência Social. Bolsa-Família. CRAS. SUAS. Políticas Públicas Sociais. Gestão Pública. Gestão Social.

ABSTRACT

The present work deals with the aspects of adherence/non-adherence to the Social Assistance Reference Center (CRAS – Centro de Referência da Assistência Social) services by those families beneficiary of the conditional cash transfer program Bolsa Família. The Reference Center is the public equipment used by the municipal government for providing basic social protection; all actions are ruled by the Social Assistance National Policy (PNAS – Política Nacional de Assistência Social -) with the implementation of the Social Assistance Unique System (SUAS – Sistema Único da Assistência Social) in 2005. The financing support for this policy comes from resources of the federal government and the co-financing responsibilities from state and municipal governments. The Reference Centers are the “entrance door” on the assurance of citizens rights, that is, through the services developed it is proposed a work of citizenship recovery for its users. The reference centers are located on areas of social vulnerability and risk. The work is directed towards families living on the covered territory. The families beneficiary of the Bolsa Família Program must preferably be assisted on the attempt of assuring their rights and their citizenship (re)-built on a perspective of social promotion, or rather, this families attain the right of enjoying education, health and other social rights (like employment, and housing) as a possibility of replacement of the benefit. However, such service has been facing difficulties on reaching the “results” proposed by the policy. On The author tried to identify the obstacles to the execution of the service through Discourse Analysis the relevant aspects to a social public management. The research has been directed by a qualitative perspective, which is considered more adequate for investigating values, attitudes and perceptions of the subjects since it allows to understand and classify dynamic processes lived by social groups and enables a deep understanding particularities of individuals behavior. Starting from this premise, the interpretations of the representations on the space perimeter of the Reference Center and all subjectivity carried out by the discourses were analyzed. Documental research allowed extracting from official publications relevant aspects of social assistance public policies, revealing peculiarities of public management and social management showing State intervention at the social at the present times. Likewise, on a historical perspective, the present work dealt with the “shifting” from The Social Welfare State to the Minimal State, its characteristics and effects upon Brazilian social assistance. The analyses have show that the assistance policy is trying to solve historical structural matters. Likewise, the conditional cash transfer program users shows the work must transcend punctual demands, or rather, to turn effective their participation on the programs performed at the Reference Center. It's been possible to realize that users adherence is based on social acknowledgement, which is the acknowledgment of the desire and the desire of been acknowledge by the other, what means to be a long term process.

Key-words: Social Assistance, Bolsa Família Program - conditional cash transfer program; CRAS – Social Assistance Reference Center; SUAS – Social Assistance Unique System; Social Public Policies; Public Management; Social Management.

LISTA DE SIGLAS

BF – Bolsa Família
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAS-DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte
CNAS – Conferência Nacional de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT – Conselho Tutelar
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
GPSOB – Gerência de Proteção Social Básica
GPSOE – Gerência de Proteção Social Especial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PPA – Plano Plurianual
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO INICIAL	40
FIGURA 2 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO BÁSICA.....	42
FIGURA 3 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO PLENA	43
FIGURA 4 - CARACTERÍSTICAS PARA POPULAÇÃO VULNERÁVEL.....	46
FIGURA 5 - ORGANOGRAMA CNAS	50
FIGURA 6 - ORGANOGRAMA SNAS.....	53
FIGURA 7 - ATRIBUIÇÕES DE GESTÃO	54
FIGURA 8 - CRAS	57
FIGURA 9 - ESQUEMA ILUSTRATIVO SOBRE REFERÊNCIA E CONTRARREFERÊNCIA	59
FIGURA 10 - COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE REFERÊNCIA DOS CRAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E EXECUÇÃO DAS AÇÕES NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NOS MUNICÍPIOS.....	62
FIGURA 11 - PLACA DE IDENTIFICAÇÃO DO CRAS	65
FIGURA 12 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE	69
FIGURA 13 - DESENHO USUÁRIA CRAS 1	81
FIGURA 14 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2	83
FIGURA 15 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2	84
FIGURA 16 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2	89
FIGURA 17 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2	91
FIGURA 18 - COMPARAÇÃO ENTRE O DESENHO DE UM PROFISSIONAL REPRESENTANDO O CRAS E UMA LOGO REPRESENTATIVA DO CRAS	97
FIGURA 19 - DESENHO REPRESENTANDO O CRAS PROFISSIONAL.....	106

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 A intervenção social do Estado.....	10
1.2 O CRAS e a questão de pesquisa.....	15
2 OBJETIVOS.....	17
2.1 Objetivo Geral.....	17
2.2 Objetivos Específicos	17
3 JUSTIFICATIVA	18
4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DE FHC E LULA.....	21
5 CIDADANIA, POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS	26
5.1 Cidadania	26
5.2 Cidadania e pobreza.....	27
5.3 Cidadania hoje	29
6 GESTÃO DO SUAS	32
6.1 Gestão pública com ênfase no social	32
6.2 A Assistência Social no Brasil.....	33
6.3 Gestão Social e Gestão SUAS	38
6.4 Gestão SUAS	39
7 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS	53
7.1 Implantação do CRAS no município	60
7.2 Censo CRAS – Monitoramento SUAS	62
7.3 O espaço do CRAS	63
7.4 O Programa Bolsa-Família	65
8 A GESTÃO LOCAL DO CRAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE	68
9 RECONHECIMENTO DO DESEJO & DESEJO DE RECONHECIMENTO.....	70
10 METODOLOGIA.....	75
11 ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE A ADESÃO/NÃO ADESÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO CRAS.....	79
11.1 Análise de discurso das famílias	79

11.2 Análise de discurso dos profissionais e algumas referências de concordância com o discurso das famílias	92
12 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	112
114	
APÊNDICES	117
APÊNDICE A	117
APÊNDICE B	118
APÊNDICE C	119

1 INTRODUÇÃO

1.1 A intervenção social do Estado

Para entender o campo das políticas públicas e sociais no Brasil, numa perspectiva mundial, é necessário contextualizar a intervenção social do Estado a partir da segunda metade do século XX. Após a II Guerra Mundial e os acordos de Bretton Woods, as funções do Estado se transformaram, com a regulamentação da economia de mercado e com a implementação das políticas econômicas de inspiração keynesiana. Isso caracterizou o chamado Estado de Bem-Estar Social, que se estende até os anos 80, como uma forma de desenvolvimento econômico e social, combinando “[...] o assistencialismo e as intervenções tópicas de tipo liberal com alguns sistemas universais de prestação de serviços de preservação ou, mesmo, complementação de renda.” (FIORI, 1995, p. 8)

No artigo “Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises”, para conceituar “Estado de Bem-Estar Social”, Fiori (1995) indica que este conceito se origina de outro, o de “proteção social”, primeiro a partir de instituições diversas, inglesas e alemãs, depois brasileiras e americanas, até atingir a forma contemporânea do Estado de Bem-Estar Social. O que se depreende do estudo de Fiori é a grande complexidade e diversidade do conceito de Welfare State, que abrange políticas sociais e formas de articulação social, mobilizando o governo, organizações sindicais, partidos políticos e população. Para Fiori (1997, p. 11), o Estado de Bem-Estar Social é resultante das seguintes variáveis:

- i. A natureza, forma e ritmo do desenvolvimento econômico;
- ii. O grau, intensidade e organicidade da mobilização da classe operária;
- iii. O grau de avanço do desenvolvimento político-institucional;
- iv. A extensão ou impacto do efeito de difusão das inovações ocorridas nos países paradigmáticos;
- v. A forma peculiar e a intensidade em que se desenvolve a luta política envolvendo os partidos que tradicionalmente representaram o mundo do trabalho.

No Brasil, sobretudo após 1930, os direitos sociais foram definidos por governos autoritários ou conservadores, sem privilegiar aspectos fundamentais de uma cidadania

política. No campo da política social, a assistência gratuita atingiu a assistência médica, para os trabalhadores e seus beneficiários, o que entrava no orçamento fiscal do Estado. É importante destacar que quase todos os países estavam inseridos num contexto econômico e político-ideológico muitas vezes parecido, favorecendo o aparecimento e a permanência do que se denomina como Estado de Bem-Estar Social.

Entretanto, a partir dos anos 70, iniciou-se a reforma do Estado, coincidindo com a globalização, o neoliberalismo e a minimização do papel do Estado. Dessa forma, ampliou-se a liberdade de mercado, ao mesmo tempo em que se restringiu a intervenção estatal sobre a economia.

Abrucio destaca quatro eventos que levaram à crise do Estado. O primeiro foi a crise do petróleo iniciada em 1973 e, posteriormente, acentuada pela segunda crise, em 1979. O segundo fator foi a “grave crise fiscal” em que o Estado entrou. O terceiro fator é o que chamamos de situação de ingovernabilidade (linguagem da década de 80, usada pelos neoliberais), “os governos estavam inaptos para resolver seus problemas”. O quarto e último fator seriam a globalização e as transformações tecnológicas que alteraram a lógica do setor produtivo, afetando o Estado. “[...] Na verdade, o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.” (ABRUCIO, 1997, p. 9-10).

Segundo Bresser Pereira (1997), retomando as origens do processo, a crise de 29 foi provocada pelo mau funcionamento do mercado e causou a crise do Estado Liberal, resultando no Estado de Bem-Estar Social, nos países desenvolvidos, e no Estado desenvolvimentista, nos países em desenvolvimento. Num texto anterior, de 1996, o autor já chamava a atenção para o fato de que, no Brasil, além de várias crises sofridas pelo Estado, como a política e a fiscal, houve a crise do modo de intervenção do Estado, que se manifestou de duas formas: a incapacidade de promover o aumento da competitividade e o “fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 3).

Em texto posterior, escrito enquanto exercia o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira (1997, p. 18) indica as condições históricas, após os anos 70 e 80 do século XX, que propiciaram a criação do Estado Neoliberal e favoreceram a reforma do Estado no Brasil e no mundo, denominado como Estado Social-Liberal, e que terá as seguintes características:

Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente por meio de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

Entretanto, segundo o autor, o Estado Social-Liberal, tal como seus modelos anteriores, não exerceria as atividades sociais, como a educação, a pesquisa científica e tecnológica, a área de saúde, a qual inclui creches, ambulatórios, hospitais e assistência aos carentes, que deveriam ser publicizados (transferidos para o setor público não-estatal) ou terceirizados:

O Estado Social-Burocrático do século vinte, como o social-Liberal, do século vinte-e-um continuará a ser um forte promotor ou subsidiador das atividades sociais e científicas, com a diferença que sua execução no Estado que está surgindo caberá principalmente a entidades públicas não estatais (BRESSER PEREIRA, 1979, p. 31).

É interessante, entretanto, observar uma transformação no pensamento do autor que, em texto de 2009, sintomaticamente denominado “Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica”, critica o modelo neoliberal para cuja implantação contribuiu quando ministro do Governo de Fernando Henrique Cardoso:

Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar “mínimo”, e isto significava pelo menos quatro coisas: primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infra-estrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam auto-regulados (BRESSER PEREIRA, 2009).¹

¹<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2611/TD%20186%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>

Houve, portanto, dois momentos bem caracterizados: o primeiro, que se estende da Segunda Guerra até os anos oitenta, resultante das transformações das funções do Estado e sua maior intervenção na economia, buscando propiciar um “bem-estar” às respectivas populações, funcionando como uma estratégia ocidental frente aos avanços do modelo comunista no pós-guerra; o segundo momento, considerando os fatores apontados por Abrucio (1997), representou o recuo do Estado, sua transformação num “Estado mínimo”, com a transferência, para o setor privado, de suas responsabilidades, tanto pela publicização quanto pela privatização ou pela terceirização. Configuram-se, assim, o modelo de Estado Neoliberal e o modelo do Estado de Bem-Estar Social, correspondendo aos padrões adotados, respectivamente, pode-se dizer, no governo FHC e no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

É preciso, portanto, que os modelos de assistência social, praticados nos dois últimos governos, o de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva, sejam entendidos como favoráveis ou contrários à ideologia neoliberal aqui implantada a partir dos anos setenta do século XX. Isso não significa que o governo Lula represente uma volta ao Estado de Bem-Estar Social, historicamente delimitado, mas que os dois governos são modos diferentes de ver a função do Estado em relação ao povo que cada qual representa. Por outro lado, significa que o governo Lula se distingue do neoliberalismo, assim definido por Bresser Pereira (2009): “O neoliberalismo é a ideologia que os ricos usaram no final do século XX contra os pobres ou os trabalhadores e contra um Estado democrático social. É uma ideologia eminentemente reacionária, portanto”.

A posição do Estado neoliberal, do governo de Fernando Henrique Cardoso, se refletiu em políticas públicas sociais renegando o Estado de Bem-Estar Social, que garantiria serviços públicos e proteção à população. Pelos princípios do Estado de Bem-Estar Social, todo indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido, seja diretamente, por meio do Estado, seja indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, garantia de uma renda mínima e recursos adicionais para a criação dos filhos. Segundo Ribeiro (2005, p. 25), as consequências provocadas pelo Estado neoliberal são a minimização das políticas sociais:

Pode-se concluir que, nos modelos de gestão, inspirados na ideologia liberal, as estratégias e/ou ações se direcionam para a minimização das políticas sociais, assumindo, desse modo, um perfil assistencial, compensatório. A orientação é

focalizar as ações públicas para aqueles considerados incapazes, pelo menos circunstancialmente, de exercer o poder de escolha, isto é, de garantir, pelas regras do mercado a própria sobrevivência. Pode-se afirmar, portanto, que tais ações não têm qualquer compromisso e/ou intenção de alterar a estrutura das relações sociais de produção estabelecidas nas sociedades capitalistas.

No entanto, como se descreveu acima, com a crise do Estado, a assistência à população passou do campo do direito para a filantropia e “os novos cidadãos se transformaram em clientes de políticas públicas administradas pelas entidades do terceiro setor” (FERNANDES, 2006, p. 127, *apud* GOHN, 2000, p. 69). Ainda segundo Fernandes (2006, p. 127), a assistência “constitui-se uma cultura política baseada na desmobilização das lutas por direitos que tendeu a reforçar as políticas assistenciais e compensatórias”. Além disso, houve corte nos gastos públicos destinados às políticas sociais. Dessa maneira, pode-se considerar que carregamos uma “herança social” assistencialista. Ou seja, há um passado marcado pelo assistencialismo que poderia prejudicar a proposta das políticas públicas sociais implantadas nos dias atuais. É ainda Ribeiro (2005, p. 13) que afirma: “[...] as políticas sociais implementadas nos anos 90 reforçaram a concepção assistencialista defendida pela ideologia neoliberal e, em segundo, que estas políticas compensatórias têm assumido uma maior dimensão no contexto das políticas sociais brasileiras.”

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República, em 2003, houve uma mudança na forma de condução do Estado brasileiro, que abandonou o neoliberalismo, característico do governo de Fernando Henrique Cardoso, em favor de maior intervenção do Estado na economia. Para indicar as consequências dos respectivos modelos para as políticas públicas sociais desenvolvidas, decorrentes das diferentes formas de considerar o papel do Estado e as formas de gestão das políticas públicas, será feita a abordagem das políticas implementadas pelos dois governos.

Este estudo comparativo possibilitará caracterizar as transformações e os desafios da gestão da Assistência Social, por meio das iniciativas de ações propostas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no âmbito do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Ou seja, uma vez apresentadas as políticas públicas dos dois governos, numa perspectiva histórica e atual, os desafios presentes na assistência com o público atendido poderão ser examinados. Os dois modos de gestão, dos governos FHC e Lula, serão referenciados a partir de documentos contemporâneos de cada governo, publicados sobre as políticas públicas sociais dos mesmos, obtidos por meio de leis, instituições, serviços e publicações, feitas pelos ministérios, de ações, programas.

1.2 O CRAS e a questão de pesquisa

O CRAS é chamado de equipamento público da Assistência Social. É sua responsabilidade básica articular serviços como forma de atender famílias referenciadas, ou seja, todas aquelas que fazem parte do território que o CRAS se propõe a atender. Este território de abrangência refere-se “[...] ao recorte territorial que define o público a ser atendido pelos serviços socioassistenciais. [...] Corresponde ao planejamento e localização da rede de serviços a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos.” (DICIONÁRIO SUAS, 2006, p. 4, 40). O território pode ser definido com base em índices de vulnerabilidade social identificados pelo próprio município, por meio de diagnósticos diversos e informações repassadas por órgãos municipais, ou pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Censo ou da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Nesse sentido, o CRAS deve referenciar famílias que fazem parte de seu território de abrangência, *priorizando* o atendimento às famílias beneficiárias do programa Bolsa Família (BF). No entanto, o serviço disponibilizado por este centro tem trazido discussões a respeito de como mobilizar a adesão destas famílias aos serviços oferecidos. Isso tem sido foco de debates em simpósios, reuniões internas das equipes da Assistência Social e dos CRAS, e da própria rede que integra os serviços da rede socioassistencial de atendimento, incluindo a saúde, educação, demais instituições filantrópicas, entidades, demais secretarias de governo, e instituições de iniciativa privada, por causa das dificuldades em “alcançar” estes usuários. Muitas famílias não aderem aos serviços oferecidos, fazendo com que haja uma falha no atendimento do CRAS e na expansão de sua ação.

A proposta deste trabalho foi analisar a adesão/não adesão destas famílias aos serviços oferecidos, a partir do discurso dos trabalhadores e gestores do CRAS, privilegiando, sobretudo, o discurso das próprias famílias atendidas. Normalmente, as análises são feitas somente a partir do olhar da instituição, o que acaba por reiterar visões prévias. A intenção é inverter esse tipo de abordagem e, a partir do discurso das famílias, tentar entender sua relação com as políticas de assistência. A partir disso, pode-se formular a seguinte questão de pesquisa: **Quais os discursos sobre a adesão/não adesão das famílias cadastradas no programa Bolsa Família aos serviços oferecidos pelo CRAS?** Como questão

complementar: Qual a relação entre esse discurso e os discursos oficiais (anterior e atual) da instituição?

Pensa-se, como hipótese, que dessa forma possa existir uma “herança social” acerca da proteção e políticas sociais comprometendo a adesão dessas famílias. Da mesma forma, acredita-se que (1) a família e o sujeito não são reconhecidos nos seus desejos e na sua subjetividade; (2) as famílias não têm conhecimento e consciência de como está articulada a nova política de assistência social; (3) alguns profissionais podem não apresentar perfil que favoreça um atendimento de acordo com a nova proposta; (4) a atuação de profissionais pode ainda estar sendo atravessada pelo assistencialismo; (5) políticos ainda podem estar fazendo uso da assistência social como “trampolim” político; (6) as condições de pobreza ainda podem estar sendo atribuídas à “preguiça”. Portanto, se as análises estiverem de acordo com as hipóteses acima enumeradas, pode-se considerar, através das propostas do SUAS:

- Trabalhar com as famílias a nova proposta da Assistência Social: conhecimento e consciência da nova política.
- Recrutar e selecionar profissionais com perfil que favoreça o atendimento à população atendida.
- Mudar propostas assistencialistas dentro dos equipamentos, se ainda ocorrem;
- Verificar o uso que políticos querem fazer da assistência social;
- Identificar as formas de “psicologizar” o pobre: “Ele é preguiçoso”; “ele está assim porque não quer trabalhar”;
- Privilegiar a subjetividade dos usuários como forma de favorecer a adesão.

Para se responder a questão deste trabalho, delinearam-se os objetivos – geral e específicos – que serão apresentados em item específico.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Analisar aspectos da adesão/não adesão das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família aos serviços oferecidos pelo CRAS, por meio da análise do discurso dessas famílias, dos gestores e dos trabalhadores.

2.2 Objetivos Específicos

- Comparar as políticas públicas sociais que orientaram cada governo – Governo FHC e Governo Lula – privilegiando o Sistema Único da Assistência Social como modelo da Política Nacional e sua proposta referente aos serviços oferecidos pelo CRAS.
- Caracterizar as ações da assistência social, priorizando o CRAS e o PBF;
- Analisar o discurso das famílias usuárias e não usuárias do CRAS.
- Comparar o discurso dos usuários com o(s) discurso(s) oficiais.

3 JUSTIFICATIVA

Para se concretizar a proposta do presente trabalho, primeiramente foi necessário refletir sobre as duas formas de gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o governo Lula, para melhor examinar as orientações de cada governo quanto à interferência do Estado na sociedade brasileira. Isso permitiu o acompanhamento das mudanças ocorridas no campo das políticas públicas sociais, sobretudo para entendermos como se deu o processo de implantação dos serviços hoje existentes na Assistência Social.

A proposta deste trabalho torna-se pertinente e necessária, tendo em vista a precariedade de estudos no âmbito do SUAS, pela novidade enquanto política nacional, e pela articulação às ações desenvolvidas no CRAS, com famílias preferencialmente beneficiárias do Bolsa Família. Os estudos referentes ao CRAS e ao SUAS têm se resumido ao estudo das práticas profissionais, principalmente as do profissional psicólogo, visto que essa atuação se apresenta como uma nova área a ser explorada no campo da assistência social. Da mesma forma, no âmbito do SUAS, já há estudos referenciando a nova política e os impactos do Programa Bolsa Família (PBF).

Ainda que a realidade do serviço público esteja também inserida no atual cenário das organizações – competitividade, foco em resultados, descentralização – a proposta da administração pública deve diferir das organizações privadas pelo que considera essencial: “o cidadão” e não “o consumidor”. Nessa perspectiva do cidadão, os serviços devem oferecer informações e atividades que beneficiem e colaborem para o aparecimento do sujeito, ou seja, um sujeito mais comprometido consigo mesmo e com sua história. Nessa participação efetiva, ele favorecerá sua contribuição nas decisões que também beneficiarão a ele e sua família, que por sua vez, favorecerão também sua comunidade. Através do CRAS, a busca pelo cidadão acontece da seguinte forma:

As atividades desenvolvidas no CRAS estão voltadas para o alívio imediato da pobreza, para a ruptura com o ciclo intergeracional da pobreza e o desenvolvimento das famílias. Atuar numa perspectiva emancipatória, em um país marcado por desigualdades sociais, e construir uma rede de proteção social é um grande desafio. Temos o compromisso de oferecer serviços de qualidade, diminuir sofrimentos, evitar a cronificação dos quadros de vulnerabilidade, defender o processo democrático e favorecer a emancipação social (CREPOP, 2008, p. 24).

A partir desta busca pelo “sujeito de direitos”, o CRAS tem enfrentado dificuldades em estabelecer vínculos e ser referência para estas famílias. Dessa maneira, este trabalho, ao buscar compreender o quadro em que se passa o serviço do CRAS, a partir do discurso das famílias, pôde permitir para a questão de pesquisa desse trabalho, algumas considerações e reflexões sobre a adesão/não adesão. Isto porque se privilegiou, especialmente, o olhar, a fala, o contexto e a construção imaginária que essas famílias fazem desse serviço, do que elas entendem como forma de promoção social e de como a querem, o que elas entendem sobre direitos, pois o CRAS busca constantemente a efetivação dos mesmos na vida destas famílias pelas vias do direito à educação, à saúde. Dessa forma, o usuário pode ser entendido como um sujeito responsável pelos seus atos e capaz de pensar, de interpretar os sentidos da situação em que se encontra, de decidir e de agir. Para isso, seriam necessárias posturas diferenciadas.

A literatura consultada leva a crer que a não adesão/engajamento destas famílias e usuários aos serviços do CRAS pode estar relacionada com este lugar vitimizado, psicologizante, ou seja, que o pobre é um “coitado”, ou então que a situação de pobreza em que ele se encontra é sua culpa, ou ainda, que a pobreza se resume apenas na falta material desconsiderando que ele também traz seus desejos, ocasionando a falta de um discurso que há séculos o pobre vivencia na sociedade, com sua falta de voz. Poder-se-ia pensar nos aspectos subjetivos relacionados ao reconhecimento do desejo e ao desejo de reconhecimento, como se verá logo a seguir em capítulo específico. Dessa forma, tem-se:

Os cidadãos devem ser pensados como sujeitos que têm sentimentos, ideologias, valores e modos próprios de interagir com o mundo, constituindo uma subjetividade que se constrói na interação contínua dos indivíduos com os aspectos histórico-culturais e afetivo-relacionais que os cercam. Essa dimensão subjetiva deve ser levada em consideração quando se organizam e executam as políticas públicas. [...] Valorizar a experiência subjetiva do indivíduo contribui para fazê-lo reconhecer sua identidade e seu poder pessoal. Operando no campo simbólico e afetivo-emocional da expressividade e da interpretação dialógica, com vistas ao fortalecimento pessoal, pode-se desenvolver condições subjetivas de inserção social (CREPOP, 2008, p. 23).

Desse modo, a subjetividade deve ser encarada como impalpável, quase imperceptível, mas fazendo parte de todo ser humano enquanto sujeito de direito, contribuindo para a construção do reconhecimento, na possibilidade de este texto ser um material de relevância

para pesquisas posteriores no campo administrativo e gestão pública no âmbito da Assistência Social.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DE FHC E LULA

O conceito de políticas públicas pode ser compreendido como sendo “[...] um conjunto de ações coletivas geridas e implementadas pelo Estado, que devem estar voltadas para a garantia dos direitos sociais, norteando-se pelos princípios da impessoalidade, universalidade, economia e racionalidade e tendendo a dialogar com o sujeito cidadão” (CREPOP, 2008, p. 22).

Para ilustração das ações previstas dentro do conceito de política pública apresentado, serão utilizadas duas fontes de governo, considerando que as orientações de cada governo alteram as dimensões e funções do Estado na atuação deste campo específico.

O Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC), em sua comemoração de 25 anos, publicou em 2004 o trabalho intitulado “A era FHC e o governo Lula: transição?” Esta obra reúne artigos de vários estudiosos na discussão do título do trabalho. Basicamente, pode-se citar alguns trechos, destacando algumas diferenças que venham a caracterizar cada governo.

Dessa forma, iniciar-se-á com as práticas que marcaram o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): “O período Fernando Henrique Cardoso [...] adapta o Estado brasileiro aos movimentos de mundialização do capital, sob a hegemonia dos Estados Unidos.” (FALEIROS *et al.*, 2004, p.13). É criado o Estado de regulação, onde os cidadãos passam a ser vistos como consumidores. Dessa forma, “Para exercer algum direito, precisa pagar pelo serviço ou sofrer uma intercorrência da agência.” (FALEIROS *et al.*, 2004, p. 49).

Segundo Yasbek (2003, p. 47) a “inspiração do ideário neoliberal, configurou um perfil despolitizado e refilantropizado para as Políticas Sociais Brasileiras, no qual a pobreza ocupou o “lugar da não política”. E, citando Telles (1998, p. 15), completa que a política social brasileira esteve: “figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da Filantropia”.

O governo FHC coloca o cidadão sujeito de direitos na posição de “[...] contribuinte-cliente, com pouca voz e nenhum voto nas agências reguladoras, e pouco poder nos Conselhos. [...] A promessa de se combater a miséria não se realizou. Tampouco se implementou a governança participativa [...]” (FALEIROS *et al.*, 2004, p. 54). A política social passa a ter um tratamento fiscal. Foi “ressuscitado” o princípio da filantropia como

organizador da política social, criando uma população de bolsistas e não de cidadãos. “[...] O combate à pobreza dá-se fora das políticas sociais” (FALEIROS *et al.*, 2004, p. 21).

As “bolsas” de FHC se restringiam a políticas redistributivas e, ainda assim, com uma amplitude bem baixa. O Bolsa Família, criado no governo Lula, engloba em seu conceito esses três níveis de políticas sociais: ele redistribui renda, possui critérios que levam o beneficiário a ter meios de auto-suficiência dentro de um período de 2 a 3 anos e também lança as bases para o desenvolvimento de regiões anteriormente inóspitas. Ou seja: enquanto FHC fez assistencialismo, Lula fez política social de verdade! Essa é a diferença crucial entre o Bolsa Família de Lula e as “bolsas” de FHC (PATERNIANI, 2010).

Ribeiro (2005, p. 72) aponta ainda que as ações do referido governo (FHC) constituíram-se de políticas assistencialistas ou compensatórias “[...] preocupadas apenas em atenuar a pobreza, sem qualquer compromisso de resolver as questões estruturais históricas que sedimentaram o padrão da desigualdade social, no Brasil.” Essas políticas revelaram a não efetividade a longo prazo e a possibilidade de considerar as questões sociais brasileiras.

Apesar do discurso do [...] governo reafirmar a necessidade de se estabelecer um “modelo não assistencialista de assistência social”, assegurado por mecanismos de participação social, os dados revelam o contrário. Houve, de fato, a consolidação, neste período, de um modelo focalizado no atendimento exclusivo das demandas emergenciais, revelando a ausência de um plano de “reforma” mais amplo (RIBEIRO, 2005, p. 88)

Pode-se perceber que “O modelo adotado pelo grupo ligado ao presidente Fernando Henrique Cardoso baseia-se na idéia de modernização por cima, na qual os intelectuais são vistos como os principais atores nesse processo” (QUEIROZ; BRAGA, 2001, p.1-2). Assim, o saber permanece aprisionado ao intelectualismo e o Estado perde a capacidade de solucionar problemas através de sua interferência. “Ou seja, a *intelligentsia* brasileira possuiria a capacidade de modernizar os demais setores da sociedade brasileira desde o setor público e administrativo até a economia.” (QUEIROZ; BRAGA, 2001, p. 1-2) Essa organização caracterizaria o “Estado mínimo” com a consequência de desarticulação de ações que propusessem a “construção de uma cidadania plena”, “[...] a redução de vários direitos sociais [...] e enfraquecimento das entidades da sociedade civil organizada.” (QUEIROZ; BRAGA, 2001, p. 1-2).

[...] O projeto encarnado pelo atual governo e encaminhado de forma eficiente nos últimos seis anos levará o País a qual lugar? De fato, a instauração da modernidade vem sendo desconectada sucessivamente da construção da cidadania? A nosso ver, o balanço sintético das três principais áreas sociais é suficiente para perceber que o governo FHC não desmente essa interpretação (QUEIROZ; BRAGA, 2001, p.1-2).

Os autores completam que a lógica do governo FHC é aquela que valoriza “[...] a ordem competitiva e o predomínio do capital sobre os demais setores. A esfera estatal deve se submeter aos critérios de produção de mercado e não se ater à prestação de serviços à sociedade” (QUEIROZ; BRAGA, 2001, p. 2). Dessa forma, o objetivo da maximização dos lucros foram atingidos; em contrapartida, a educação, a saúde e a previdência social tiveram reduzidos seus recursos e o repasse de verbas previsto no Orçamento da União.

Já o governo Lula, tornando pública a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), via Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), promulga uma postura diferente entre os dois Governos, referente ao campo das políticas públicas sociais. Dessa maneira, o governo Lula coloca em debate as propostas da assistência social, o que não ocorria no governo Fernando Henrique Cardoso, com um modelo de gestão centralizado e não participativo.

É este lugar da pobreza que o Programa Fome Zero coloca em questão. Ao trazer para o debate público a problemática da fome, movimentando a mídia, a opinião pública, os especialistas de diversas áreas, a Universidade, as lideranças locais, os governantes de estados e municípios, e outros cidadãos do país, o Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questão pública, alvo de opções políticas que colocam em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual (YASBEK, 2003, p. 47 *apud* TELLES (1998, p. 3).

Em entrevista² sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a PNAS no governo Lula, Yasbek destaca, como aspectos positivos da nova PNAS, a incorporação das demandas da sociedade na área da assistência social, a inovação em trabalhar com a noção de

² Entrevista com a professora Maria Carmelita Yasbek sobre o Sistema Único da Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula. Disponível em: www.assistentesocial.com.br. Caderno Especial nº 5/dezembro/janeiro de 2005. Yasbek é professora Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área de Fundamentos Teórico Metodológicos do Serviço Social. Pesquisadora de Programas de Transferência de Renda no Brasil e sobre a implantação do SUAS no país.

território, a centralidade da família e de sua proteção e, sobretudo, a perspectiva de constituição do SUAS. Já entre os aspectos negativos, ela aponta que se tem a visão de que a família pobre precisa ser reestruturada do ponto de vista moral e afetivo, “[...] visão de que a família pobre tem “algo” errado, quando precisa ser apoiada [...]” (YASBEK, 2005, p. 1). Da mesma maneira, não se considera o quadro econômico mais amplo, ou seja, as desigualdades sociais, a sobreposição de dinheiro nas mãos de poucos pela exploração em massa, como se o problema de miséria fosse exclusivamente da família. Outro ponto negativo é a desconsideração de que essa população pertence a uma classe social e de que a questão social é uma questão política.

Mais adiante, a professora aponta que “Apesar de muito mais avançada do ponto de vista do cumprimento da LOAS e das propostas do governo de FHC, a política de Assistência Social (assim como o Programa Fome Zero) não politiza a questão das brutais desigualdades de classe da sociedade brasileira e tem uma visão preconceituosa da família pobre.” (YASBEK, 2005, p. 3).

Por outro lado, o material estudado ressalta que, mesmo permanecendo em alguns parâmetros do antigo governo, o governo Lula apresenta particularidades:

O papel do Estado no governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, propondo-se que o Estado não seja apenas uma apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo com uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas juntos aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos pobres na garantia da paz social e do poder público para tranquilidade dos investimentos (FALEIROS *et al.*, 2004, p. 59).

Portanto, pode-se perceber que, assim como Pereira (2008, p. 12), a década de 90 privilegiou o capital financeiro, não priorizando outras áreas. Já o governo Lula, mesmo proporcionando lucros recordes ao capital financeiro, subordinando os direitos sociais à lógica mercantil, demonstrou coerência no campo da Assistência Social, quando possibilitou a aprovação da PNAS e a construção do SUAS. Pode-se dizer que a gestão FHC direciona as políticas sociais para o neoliberalismo, enquanto a gestão Lula direciona ações para a promoção do ser humano como protagonista na construção da cidadania. Entretanto, há alguns “furos” na execução da política de assistência.

[...] apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primaristas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade. (BRASIL, 2008, p. 81)

Da mesma forma, sublinham-se os limites do neoliberalismo que é de “[...] produzir uma política social pobre para os pobres.” (PEREIRA, 2008, p. 12). Por isso, embora a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), estabelecidas como forma de proteção social pelo SUAS, tragam a perspectiva de entender e considerar os usuários dos serviços como sujeitos de direitos, a história da Assistência Social no Brasil, e não como objetos de intervenção, demonstram que ainda circulam discursos preconceituosos em relação ao pobre.

5 CIDADANIA, POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS

5.1 Cidadania

Para se entender a Assistência Social no Brasil, é preciso fazer aqui considerações pertinentes à cidadania e à pobreza. Torna-se relevante refletir sobre a pobreza e a cidadania, sobre seus significados, aspectos históricos e suas perspectivas, uma vez que isso proporcionará a compreensão do atual quadro que se vivencia em relação à política de Assistência Social.

Numa perspectiva histórica, segundo Carvalho (2002, p. 18), com a colonização portuguesa (1500-1822) foi deixada ao Brasil “[...] uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”. Benevides (2007) confirma esta afirmação, ao acrescentar que a ideia de cidadania é, basicamente, política, ligada a decisões políticas. Apesar de ressaltar que cidadania é um conjunto de direitos dos membros de um determinado Estado, de uma determinada ordem jurídico-política, a autora destaca que eles coincidem com os direitos humanos, que são mais abrangentes.

Dessa forma, Carvalho (2002) revela, nas páginas de sua obra *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, aspectos relevantes que constituíram a história da cidadania no Brasil até os dias atuais. Primeiramente, a “Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos [...]” (CARVALHO, 2002, p. 21). Assim, os escravos não tinham os direitos civis básicos, bem como a população legalmente livre. “Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários.” (CARVALHO, 2002, p. 21). E prossegue:

Não havia um poder público que pudesse garantir a igualdade de todos perante a lei, que pudesse garantir os direitos civis, pois havia confusão entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. Da mesma forma, outras funções públicas como: registro de nascimentos, casamentos e óbitos eram exercidas pelo clero católico. [...] Outro aspecto da administração colonial portuguesa que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos era o descaso pela educação

primária. [...] Não era interesse da administração colonial ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. [...] Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia “repúblicos”, isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. [...] O fim do período colonial chegou, mas com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos (CARVALHO, 2002, p. 22-25).

Quanto às eleições, desde o Primeiro Império, com a Independência do Brasil até a República, o voto era um ato de obediência, gratidão, ou ainda, objeto de venda, troca e chantagens por parte dos chefes políticos (CARVALHO, 2002, p. 35-42).

A cidadania era também atribuída a um número pequeno de pessoas, o que perdura até o início da ideologia liberal, por volta dos anos setenta:

As mulheres, os trabalhadores, as camadas mais pobres da sociedade, todos esses grupos sociais foram excluídos da cidadania ativa e tiveram que iniciar uma nova luta, desde o começo de século dezenove, para obterem os direitos da cidadania. Foram, até agora, duzentos anos de lutas, que já proporcionaram muitas vitórias, mas ainda falta caminhar bastante para que a cidadania seja, realmente, expressão dos direitos de todos e não privilégio dos setores mais favorecidos da sociedade. Mas o exercício concreto da cidadania em vários países do mundo foi quebrando resistências. Não ficou vinculado apenas aos chamados direitos políticos mas à efetivação de outros direitos como os econômicos e sociais que possibilitaram as condições necessárias para atenuar a desigualdade social nas sociedades capitalistas ocidentais. Os direitos políticos, com certeza, foram imprescindíveis para a conquista destes outros direitos (SANTOS, 1998).

No Brasil, a cidadania é referendada na Constituição Federal (CF), de 1988, chamada de “Constituição cidadã” (CARVALHO, 2002, p. 7). Ela oferece a garantia de direitos sociais e políticos, definidos pela Constituição como “Direitos e Garantias Fundamentais” (CF, 2008, p. 8-13). A cidadania torna-se “[...] o exercício dos direitos da constituição.” (CARVALHO, 2002, p. 8).

5.2 Cidadania e pobreza

Cidadania e pobreza são conceitos interligados. De um ponto de vista histórico, a pobreza, por volta do ano de 1834 (RIBEIRO, 2005, p. 27), era considerada uma opção

individual. De tal modo que o pobre era “[...] considerado vagabundo ou vadio, institucionalizando-se, desta forma, um processo explícito de exclusão social.” No entanto, no século XX, a partir dos anos 50, com a implantação do Welfare State, passou-se a romper com o pensamento de que a miséria era uma consequência natural ou “fruto da seleção individual.” (RIBEIRO, 2005, p. 28).

Os limites de pobreza perpassam a história do Brasil desde a época da colonização até os dias atuais. Assim, a exploração do “menos favorecido” foi sempre realizada por meio da violência física, na forma de escravidão, acompanhada por castigos, e (ou) simbólica, pela troca de “favores” por votos, apadrinhamento. Nos dias atuais, a exploração pode acontecer nas mudanças de governo, com o encerramento de programas relevantes para a população, com a corrupção, promovendo a desumanização, sendo uma forma sutil de violência. É comum e aceito que o pobre forneça mão-de-obra e que seja explorado. “[...] a desumanização, mesmo que um fato concreto na história, não é, porém, destino dado, mas resultado de uma ordem injusta que gera violência dos opressores e esta, o ser menos.” (FREIRE, 1982, p. 30).

Normalmente, a discussão acerca da pobreza é reduzida à carência de renda, e a infraestrutura econômica é tida como determinante. Todavia, a Organização das Nações Unidas (ONU) ressalta aspectos para além da mera carência material. Da mesma forma, Demo (1998, p. 5) reitera: “[...] o maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos de história própria, inclusive de ver que a fome é imposta.” Há, portanto, a falta de um discurso e a falta de participação.

Segundo Souza (2004), a pobreza, muito além dos limites da fome traz o contexto de “privação de capacidades”, ou seja, as pessoas são privadas de direitos e de obterem bens quando se tornam incapazes de se desenvolverem para terem uma vida melhor:

Em uma perspectiva mais abrangente, pobreza pode ser definida como *privação de capacidades* (SEN, 1981, 1984). De acordo com Amartya Sen, capacidades significam liberdades substantivas que permitem que as pessoas vivam uma vida que elas possam valorar. A privação de capacidades envolve uma série de restrições que não permitem que as pessoas levem um tipo de vida por elas almejada. Essas restrições podem significar não ter renda monetária suficiente para obter bens e serviços desejados, não ter capacidade física para desenvolver certas atividades, não ter acesso à educação e saúde, não ter livre acesso à troca de bens e serviços, não ter direitos civis e políticos respeitados, etc. (SOUZA, 2004, p. 21).

“A questão central da pobreza, relacionada a uma questão política, pode ser resumida no déficit da cidadania” (DEMO, 1998, p. 11). Portanto, carrega-se a “herança” da dominação e jugo que revela o antagonismo da cidadania.

5.3 Cidadania hoje

A partir deste contexto histórico, pode-se dizer que a cidadania percorreu um longo caminho para ser reconhecida como direito de qualquer cidadão. Concomitantemente, ou anteriormente à sua instituição, cada país já se pautava na ideia dos Direitos Humanos. Embora, a cidadania seja de caráter jurídico-político, ou seja, faça parte de direitos criados e especificados num determinado ordenamento jurídico (cada nação tem a sua), geralmente pode cumprir e estar de acordo com a não violação dos Direitos Humanos – os chamados Direitos Universais.

A ideia da cidadania é uma ideia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas. Um determinado governo, por exemplo, pode modificar radicalmente as prioridades no que diz respeito aos deveres e aos direitos do cidadão; pode modificar, por exemplo, o código penal no sentido de alterar sanções; pode modificar o código civil no sentido de equiparar direitos entre homens e mulheres, pode modificar o código de família no que diz respeito aos direitos e deveres dos cônjuges, na sociedade conjugal, em relação aos filhos, em relação um ao outro. Pode estabelecer deveres por um determinado período, por exemplo, aqueles relativos à prestação do serviço militar. Tudo isso diz respeito à cidadania. Mas, o mais importante é o dado a que me referi inicialmente: direitos de cidadania não são direitos universais, são direitos específicos dos membros de um determinado Estado, de uma determinada ordem jurídico-política. **No entanto, em muitos casos, os direitos do cidadão coincidem com os direitos humanos, que são os mais amplos e abrangentes. Em sociedades democráticas é, geralmente, o que ocorre e, em nenhuma hipótese, direitos ou deveres do cidadão podem ser invocados para justificar violação de direitos humanos fundamentais** (BENEVIDES, 2007, p. 4, grifo acrescentado).

Pode-se afirmar, então, que cidadania é gozar dos direitos civis e políticos do Estado numa perspectiva de sujeito ativo. Dessa maneira, nos dias atuais, a discussão sobre a cidadania e sua promoção está pautada na garantia dos direitos. É nessa perspectiva que os

projetos sociais e as políticas públicas sociais tentam se enquadrar, apesar de, por longos anos e até o presente momento, observarmos características do assistencialismo nestes serviços.

No entanto, as políticas públicas sociais e demais projetos sociais têm constantemente tentado integrar as ações, adquirindo uma forma de garantir os direitos do cidadão e inseri-lo num processo emancipatório de construção da cidadania. Segundo Yasbek (2003, p. 50), torna-se um desafio romper com essa lógica do assistencialismo perpetuada por séculos: “[...] superar a identificação da assistência social (direito constitucional) e das políticas sociais em geral com o assistencialismo e com o poder desarticulador do clientelismo é um desafio”.

Vários estudos (FERNANDES, 2006; RIBEIRO, 2007) têm sido realizados a respeito da promoção da cidadania nas periferias da cidade e os entraves quanto ao trabalho realizado com as comunidades, estão ligados à violência, ao frágil vínculo social das comunidades, desemprego, desigualdades sociais.

Por isso, as ações têm sido constantemente discutidas, porque:

A efetivação da cidadania exige não só um estado de direito, como também um convívio social regido pelos princípios democráticos. Para isso, é necessário que, além dos governantes, cada cidadão e cada cidadã adote esses princípios e oriente sua atuação social e seu comportamento pessoal por eles (LODI, 2003, p. 15).

Verifica-se também que, no campo abrangente da cidadania, pela implantação do SUAS, e pela PNAS – que veremos logo a seguir – o atendimento à população ganha status de Política Pública do Estado e o que essa política oferece passa a ser direito do cidadão:

A conquista da Política de Estado significa a permanência do acesso na condição de direito da cidadania ao invés da frágil condição de receber uma concessão de um governante. A ausência do entendimento da política social como dever do Estado e direito de cidadania leva a sua frágil e transitória construção como um ato pessoal do governante de plantão. Isto ocorre mesmo quando é operada massivamente [...] supondo a retribuição do “dar” momentos eleitorais. Mais ainda, aparece como ameaça: “caso não seja reeleito você não terá mais acesso a isto ou aquilo”. Logo, desloca-se o direito de cidadania ao acesso a um serviço para o velho processo doação e seu vínculo com a retribuição como reconhecimento do favor ao doador (SPOSATI, 2005, p. 2).

Dessa forma, a assistência social é considerada uma das conquistas sociais instituídas na CF/88. No entanto, com a orientação neoliberal vivida desde a decadência do Estado de

Bem-Estar Social, Sposati (2005, p. 1) cita alguns entraves “[...] para a gestão social sob o paradigma democrático dos direitos de cidadania.”

primeiro, a retenção no processo de expansão/universalização dos direitos sociais; **segundo**, a forte **descontinuidade** na oferta de atenções sociais durante a passagem de um governo a outro, resultando num efeito direto de restrição na dinâmica das políticas sociais como políticas de Estado e sua configuração como programas sociais de cada governo; **terceiro**, como quase consequência desses dois entraves, ocorre a disseminação da **residualidade** da política social pela prática da focalização de demandas em realidades de incidência extensiva de população com vulnerabilidades; **quarto**, a **organização** da gestão das políticas sociais com descaracterização dos direitos dos usuários; **quinto**, o caráter **transitório e emergencial** atribuído às atenções sociais com baixo impacto de resultados, cujo alcance no tempo é restrito ao imediato (SPOSATI, 2005, p. 1, grifos do autor).

No entanto, a ideia principal da cidadania permeia o “reconhecimento e respeito pelo outro [...]”. A qualidade de ser cidadão é o mesmo que dizer que somos membros de uma sociedade: todos considerados indivíduos, iguais em seus direitos perante a lei, independentemente de classe, cor, sexo ou religião (ROLNIK, 1992, p. 1). Mas, para Sposati, os direitos sociais continuam a ser direitos formais, ou direitos de papel, mais que direitos reais com acesso universal (SPOSATI, 2005).

6 GESTÃO DO SUAS

6. 1 Gestão pública com ênfase no social

Discorrer sobre “Gestão Pública” remete ao significado de “Administração Pública”, a saber:

[...] o significado do substantivo *administração* e do adjetivo *pública* é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para o benefício da comunidade e não dos compadres (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p. 114)

Entretanto, no retrospecto histórico da administração pública brasileira, percebe-se que o conceito acima esteve direcionado, por longos anos, ao benefício de poucos. Nos dias atuais, alguma prática se repete nesse sentido. Dessa forma, no Brasil, as mudanças administrativas no âmbito estatal tiveram proposta de modernização em meados dos anos 30, correspondentes à “Era Vargas”. Antes disso, a administração estatal caracterizava-se pelo coronelismo. Mesmo assim, a gestão pública carregou, durante anos, alguns problemas assinalados pelo poder centralizador da época.

[...] No entanto, o caráter autoritário da modernização impediu que a administração pública atuasse em uma perspectiva de gestão em que a *res publica* fosse o mote de sua ação. O centralismo decisório, tanto político quanto administrativo, privilegiará ações privadas em detrimento de ações públicas. Mesmo que a decisão esteja voltada para atender uma determinada região ou município, por exemplo, a ação pública será implantada e muitas vezes não implementada, atendendo a interesses de políticos que veem aquele espaço geográfico como um bem privado, o seu curral (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p.115-116)

A modernização da gestão pública continuou nos anos seguintes, após a Era Vargas, com a ocorrência de várias mudanças significativas no modo de o Estado gerir e intervir na sociedade como vimos nos capítulos anteriores, desde o do Estado de Bem-Estar Social até chegada do Estado Mínimo. Nesses anos de “transição”, acabou por ser contemplada na Constituição Federal de 1988, com a garantia de que a administração pública obedeceria aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2008). Mais tarde, em 1995, é criado o “Plano diretor da reforma do aparelho do Estado³”, que definiu os objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração.

Segundo Pollit, citado por Abrucio (1997, p. 7), tais mudanças ocorreram devido às crises ocorridas, porque “[...] o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea.” Tal modelo era caracterizado pela impessoalidade, neutralidade e racionalidade. Dessa forma, o modelo burocrático caminhou para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. “É a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos.” (ABRUCIO, 1997, p. 7) A partir disso, o modelo gerencial ocupa um lugar na administração pública, sendo “[...] mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização [...]” (ABRUCIO, 1997, p. 11)

A intenção básica da “Gestão Pública” propõe gerir as ações, bem como “[...] identificar e resolver situações que perturbem a marcha dos projetos com maior eficiência possível.” (DICIONÁRIO SUAS, 2006, p. 21) Esta mudança que houve na administração brasileira acomete todas as esferas do governo: federal, estadual e municipal.

6.2 A Assistência Social no Brasil

Já que se trata especificamente da assistência social, é preciso falar sobre o campo da gestão pública com ênfase em gestão social, a fim de complementar este trabalho. A forma como se organizou tal serviço, e como se encontra hoje, poderá dar a dimensão de sua relação com a adesão/não adesão dos beneficiários do BF aos serviços disponibilizados pelo CRAS.

³ www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM

Para abordar a gestão social no campo do SUAS, é necessário revisitar o histórico da assistência social no Brasil.

A Assistência Social no Brasil foi, historicamente, “[...] detida pelas instituições religiosas e utilizada como “moeda de troca” política, seja na zona urbana, seja na zona rural, com o poder dos coronéis.” (PEREIRA, 2008, p. 4). Na era Vargas, grandes instituições foram criadas, como a Legião Brasileira da Assistência (LBA), “[...] que não fugiu à lógica da benemerência, do primeiro-damismo e do ‘favor aos pobres’: a política social de assistência sempre foi, portanto, cunhada pela ótica do favor, a serviço da manutenção da miséria e dos interesses das elites brasileiras.” (PEREIRA, 2008, p. 4).

A Assistência Social no Brasil foi uma das conquistas sociais instituídas na Constituição de 88. No entanto, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só pôde ser aprovada em 1993. Segundo Ribeiro (2005, p. 89):

[...] além de questões econômicas que impediram a efetivação dessas medidas logo após a promulgação da Constituição, “[...] a assistência social sempre foi utilizada como instrumento de negociação e troca política entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais, e nenhum desses entes queria abrir mão dessa moeda política (RIBEIRO *apud* CHAGAS, 2005, p. 89).

Pereira (2008) ainda destaca que, somente na década de 80, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi possível afirmar os direitos de cidadania. No entanto, a década de noventa retrata o avanço do neoliberalismo. E explicita:

No Brasil, o governo Collor (1990/1992) inaugurou a entrada do projeto neoliberal no país, com intensos processos de desregulamentação, abertura dos mercados, incentivos à reestruturação das empresas e a disseminação ideológica por toda a sociedade brasileira de que a causa dos males sociais centrava-se no “gigantismo” do Estado e a solução seria reduzi-lo ao máximo, transferindo suas funções para empresas, supostamente mais eficientes. No campo das políticas sociais, o governo Collor simplesmente ignorou os preceitos constitucionais, por meio da desconsideração do Sistema de Seguridade Social inscrito na CF88. [...] (PEREIRA, 2008, p. 5).

Podemos ressaltar também que, durante a gestão do governo Collor, as políticas sociais foram utilizadas como “[...] instrumentos de barganha entre os interesses do governo federal, do municipal e do setor privado (SOARES, 2001), tornando-se uma prática comum,

neste cenário, a utilização de ações assistencialistas de cunho eleitoreiro” (RIBEIRO, 2005, p. 59). A autora ainda destaca que, para “proteger” tais ações, o governo vetou a aprovação da LOAS, que garantia as novas bases de gestão para a política de proteção social. Ressalte-se que a LOAS introduz uma nova forma de discutir a questão da Assistência Social, substituindo a visão centrada na caridade e no favor.

Com o *impeachment* de Fernando Collor de Melo e por causa de intensas mobilizações sociais, o governo Itamar sancionou a LOAS. Mas, com a eleição de FHC, em 1994, o governo deu continuidade à política neoliberal sem a devida atenção a LOAS. No entanto, pode-se citar alguns programas de transferência de renda deste governo: bolsa-escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás. Ressalte-se, aqui, a diferença entre projeto social e política social. Pode-se considerar que o projeto social seja apenas parte das políticas sociais, adquirindo a forma de “políticas compensatórias” (PATERNIANI, 2010). Por outro lado, a política social faz parte de uma ação mais ampla e contínua, contribuindo para a inclusão social enquanto política pública. Para Paterniani (2010): “[...] uma política social é considerada eficaz à medida que ela se sustenta em critérios que levam o beneficiário do programa a criar condições para sua autossuficiência dentro de um determinado período de tempo. [...]”

Assim, tem-se nos artigos 1º e 25º da LOAS:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 2007, p. 7).

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (LOAS, 2007, p. 26).

No entanto, Rocha (2004, p. 2) ressalta que os benefícios tinham valores “[...] muito mais modestos que os repassados para a clientela atendida no escopo da LOAS [...]”.

Para o Bolsa-Escola, as famílias a serem beneficiadas deveriam ser as de baixa renda, com crianças em idade escolar de 6 a 15 anos; já o Bolsa-Alimentação recebia a família que tivesse crianças na faixa etária de até 7 anos. Os dois programas utilizavam critérios de renda (renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo – na época aproximadamente o valor de R\$ 68,00), controle e cadastro para recebimento eram feitos em unidades de serviços

municipais (rede escolar e saúde); o pagamento mensal era realizado para a mãe da família, e o benefício era de R\$ 15,00 por criança, tendo como limite três benefícios, ou seja, um total de R\$ 45,00 por família. No programa Auxílio-Gás, o objetivo era repassar valor correspondente ao preço do gás de cozinha a famílias de baixa renda, atendendo também o critério de renda dos programas anteriores. O benefício era de R\$ 7,50 por mês, pago bimestralmente (ROCHA, 2004, p. 3).

Segundo Pereira (2008, p. 6-7), com o governo FHC, as políticas neoliberais consistem em retirar o Estado da economia e em restringir seu papel quanto à responsabilidade social; em abrir e desregular a economia; em privatizar as estatais; “eficientemente implantadas pelo Estado brasileiro”:

(i) no plano econômico, por meio de ajuste fiscal, privatização da maior parte do patrimônio público, desregulamentação trabalhista, abertura dos mercados, apoio total ao capital financeiro;

(ii) no plano político, o Estado operou uma verdadeira disseminação ideológica de que era preciso transferir para a sociedade civil – o “Terceiro Setor” - as tarefas do Estado. Assim, implementou, com relativo sucesso, o projeto de reforma do Estado brasileiro, diminuindo suas funções bruscamente (para a classe trabalhadora) e mantendo-se sempre alerta para responder às demandas do capital;

(iii) no plano social, realizou um verdadeiro desmonte do que foi construído ao longo do período da “cidadania regulada” (1930/1984). Na Saúde, manteve o boicote orçamentário ao SUS; na Previdência, realizou reformas no regime dos funcionários públicos e tornou mais rígidas as regras previdenciárias, e, na Assistência Social, criou o Programa Comunidade Solidária, passando ao largo do que a LOAS estabelece. A Comunidade Solidária recebia recursos, sem controle social do Conselho Nacional de Assistência Social e configurou-se como uma política assistencialista, indo na contra-corrente dos avanços inscritos na CF88 e na LOAS (1993). O governo FHC não cumpriu com a lei, ignorando a necessidade de construção do SUAS, para que os preceitos indicados pela CF88 e LOAS fossem efetivamente concretizados (PEREIRA, 2008, p. 6-7).

Em 2002, foi eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em seu primeiro ano de governo, foi mantida a fragmentação das políticas de Seguridade Social com a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), responsável pelo Programa Fome Zero, bem como a manutenção do Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério da Saúde (MS). Em 2004, com as dificuldades encontradas para desenvolver as ações do Programa Fome Zero, o governo reuniu as competências do MESA, MAS e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família em um único Ministério: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com a IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS), realizada em 2003, foi aprovada a PNAS, “[...] que prevê a construção e implantação do SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo” (PEREIRA, 2008, p. 8).

A implantação do SUAS objetiva o rompimento com a fragmentação programática entre as esferas governamentais e a articulação e provisão de proteção social básica e especial para os segmentos populacionais usuários da política de Assistência Social no país. Seus princípios e diretrizes apontam para a universalização do sistema; a territorialização da rede; a descentralização político-administrativa; a padronização dos serviços de assistência social; a integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos; a garantia da proteção social; a substituição do paradigma assistencialista e a articulação de ações e competências com os demais sistemas de defesa de direitos humanos, políticas sociais e esferas governamentais (PEREIRA, 2008, p. 8).

Portanto, com a implantação do SUAS em 2004, a Assistência Social no Brasil passa por uma revolução nos seus serviços. Estes agora são planejados e executados pelos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal na organização de programas e serviços destinados a milhões de brasileiros, abrangendo todas as faixas etárias:

O novo sistema é fruto de quase duas décadas de debates e coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, que integra a assistência à Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social. Assim, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população carente deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de uma política pública de Estado. De mero favor, um benefício da assistência social agora é um direito do cidadão (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, o Sistema Único integra uma política nacional, que prevê uma organização participativa e descentralizada, com ações voltadas para o fortalecimento da família:

A proposta do SUAS é um avanço e concretiza um modelo de gestão que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência, conforme definido na LOAS. O princípio organizativo da Assistência Social baseado num modelo sistêmico aponta para a ruptura do assistencialismo, da benemerência, de ações fragmentadas, ao sabor dos interesses coronelistas e eleitores. Afirma a Assistência Social como uma política pública, dever do Estado e direito de todos os cidadãos e cidadãs, com a afirmação do controle social por parte da sociedade civil. A deliberação referente à PNAS e a construção do SUAS expressa um esforço coletivo que, desde a promulgação da CF88 e da LOAS, em 1993, vem se

empenhando na tarefa de colocar a Assistência Social brasileira no campo da garantia dos direitos sociais (PEREIRA, 2008, p. 8-9).

6.3 Gestão Social e Gestão SUAS

Neste estudo, serão abordadas no campo da administração pública as iniciativas de ações propostas pelo SUAS no âmbito do CRAS, como forma de compreendermos a ideia do que se passa hoje dentro dos campos citados. Desse modo, torna-se relevante abordar o conceito de “Gestão Social” que:

Abarca o desenho e o processo de implementação das políticas sociais e requer um conjunto de ferramentas (metodologias e instrumentos para a análise, técnicas de resolução de conflitos, monitoramento e avaliação) que auxiliem na função de direção e realização de objetivos e metas bem como na estruturação e coordenação de redes. Este modelo de gestão de característica social vem na perspectiva de superação do modelo burocrático de administração pública para um modelo de característica gerencial (Dicionário SUAS, 2006, p. 21)

Do mesmo modo, segundo Inojosa (2005) gestão social “[...] é a gestão das ações públicas que têm por objetivo a promoção do bem estar dos cidadãos e a redução das desigualdades, de modo a propiciar o acesso das pessoas, com equanimidade e paz, às riquezas materiais e imateriais da Sociedade.”

Levando em consideração a apresentação dos conceitos, os mesmos se aplicam à gestão do SUAS. Sabemos que, com sua implantação, a política pública passa a ser papel do Estado, retomando a necessidade da gestão estatal “[...] frente à trajetória histórica de fragmentações e descontinuidades que impediram a sua constituição como política pública.” (BRASIL, 2008, p. 13). Dessa forma, constrói-se um Estado responsável para inserir e dirigir a assistência social no campo público e no campo dos direitos sociais em contraponto ao Estado mínimo.

O SUAS torna-se, portanto, um modelo de gestão para todo o território nacional, que articula a ação dos três entes governamentais através do “[...] estabelecimento de novos pactos federativos para a política da assistência social e para a sua articulação com as demais políticas sociais no âmbito da proteção social brasileira.” (BRASIL, 2008, p. 42).

O SUAS define, regula, padroniza, organiza a hierarquia, os vínculos, responsabilidades e competências dos diferentes entes governamentais; os serviços, benefícios e seus programas e projetos de caráter permanente ou eventual; o modo de financiamento de benefícios, programas e projetos; as terminologias e nomenclaturas utilizadas; o lugar da rede de serviços socioassistenciais [...] (BRASIL, 2008, p. 44)

Sobretudo, pode-se apreender que a Administração, a gestão pública e a gestão social estão ancoradas na ideia de “descentralização”, isto é, ter intermediários competentes para gerir e desenvolver “[...] suas administrações com mais eficiência e mais próximos dos cidadãos e de grupos sociais. Possibilidade de democratização do poder.” (DICIONÁRIO SUAS, 2006, p. 14). Especificamente no campo da assistência social, a descentralização passa por um sistema de gestão assumido pelo nível central, em direção aos Estados e Municípios, capaz de articular e organizar as ações em todos os níveis. Desse modo, tem-se:

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS/2004, p. 39)

6.4 Gestão SUAS

A gestão da Assistência Social no Brasil é estabelecida de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estando em consonância também com a CF/88, a LOAS e as demais legislações complementares. Para discipliná-la e operacionalizá-la, foi criada a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS). A gestão pauta-se no pacto federativo com as atribuições e competências dos três níveis de governo, assim, a NOB/SUAS transforma a política de assistência em uma política federativa

por meio da cooperação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Dessa forma, o SUAS admite quatro tipos de gestão: dos municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União (PNAS/2004, p. 13; NOB/SUAS, 2005, p. 96-99).

“As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações.” (MDS) Aos Estados cabe a coordenação da gestão da política de Assistência em parceria com os municípios de seu território, sem deixar de reconhecer a autonomia destes. (NOB/SUAS, 2005, p. 97) Por outro lado, a gestão dos municípios pode ser inicial, básica e plena. Os municípios são automaticamente habilitados na gestão inicial quando atendem os requisitos mínimos: existência e funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Plano Municipal aprovado pelo Conselho de Municipal de Assistência Social, execução de ações da Proteção Social Básica com a garantia que o município disponibiliza de recursos próprios para o co-financiamento. Na FIG. 1, abaixo, os requisitos e instrumentos de comprovação para habilitação na gestão inicial.

FIGURA 1 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO INICIAL

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS.	<ul style="list-style-type: none"> ● Cópia da lei de criação; ● Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias; ● Cópia da publicação da atual composição do CMAS; ● Cópia da ata do Conselho que aprova os documentos comprobatórios de habilitação.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS.	<ul style="list-style-type: none"> ● Cópia do ato legal de criação.
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS.	<ul style="list-style-type: none"> ● Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social com programação física e financeira atualizada; ● Ata do CMAS que aprova o Plano.
Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS que propiciem o cumprimento do compromisso de co-financiamento.	<ul style="list-style-type: none"> ● Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA.

*Fonte: NOB/SUAS, 2005, p. 114.

No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. Além dos requisitos da gestão inicial, o município necessita da criação e funcionamento do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Tutelar (CT), instituição do CRAS, acompanhamento constante por pelo menos um

profissional de serviço social dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Benefícios Eventuais, bem como a elaboração de Plano de Inserção e Acompanhamento dos beneficiários articulando aos serviços de assistência social, estruturação da Secretaria Executiva do CMAS com profissional de nível superior. A seguir, os requisitos e instrumentos de comprovação para a habilitação do município no nível básico.

FIGURA 2 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO BÁSICA

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS, CMDCA e CT.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia da lei de criação; • Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias, exceto CT; • Cópia da publicação da atual composição; • Cópia da ata do CMAS que aprova os documentos comprobatórios de habilitação; • Cópia do instrumento que comprove o regular funcionamento e/ou declaração de funcionamento emitida pelo Ministério Público ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia do ato legal de criação do FMAS.
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social com programação física e financeira atualizada; • Ata do CMAS que aprova o Plano.
Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS que propiciem o cumprimento do compromisso de co-financiamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA; • Balancete do FMAS no último trimestre; • Cópia da resolução do conselho, constando a aprovação da prestação de contas do ano anterior.
Instituição de CRAS no município em conformidade com o estabelecido nesta Norma no item critérios de partilha.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico atualizado das áreas de vulnerabilidade e risco social; • Descrição da localização, espaço físico, equipe técnica existente, área de abrangência (território) e a rede de proteção social básica existentes no território e proximidades.
Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social.	<ul style="list-style-type: none"> • Descrição da estrutura existente para o atendimento do BPC e benefícios eventuais; • Número do CRESS do profissional responsável pelo atendimento.
Elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, conforme sua capacidade de gestão, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Plano com o número e porcentagem, contendo ações, prazos e metas a serem executadas.
Estruturar a Secretaria Executiva do CMAS com profissional de nível superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração do CMAS, comprovando a existência da estrutura e técnico de nível superior responsável pela Secretaria Técnica do CMAS.

*Fonte: NOB/SUAS, p. 115.

No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais. Ou seja, além dos serviços de Proteção Social Básica, o município também executa os serviços da Proteção Social Especial. “As funções da Assistência Social abarcam a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial.” (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

Os serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias deverão ser prestados, preferencialmente, em unidades próprias dos Municípios, através dos Centros de Referência da Assistência Social básico e especializado. Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial. (PNAS/2004, p. 43)

Abaixo, os requisitos e instrumentos de comprovação para a gestão plena. O município deve garantir os serviços e ações da gestão básica e também demonstrar capacidade para exercício da Proteção Social Especial, realização de diagnósticos de vulnerabilidade e risco social, cumprir com resultados estabelecidos pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), instalar e coordenar sistema municipal de monitoramento da proteção básica e especial, nomeação do gestor do FMAS, elaboração e execução de plano de carreira para os trabalhadores da assistência.

FIGURA 3 - INSTRUMENTOS PARA HABILITAÇÃO GESTÃO PLENA

REQUISITO	INSTRUMENTO DE COMPROVAÇÃO
Comprovação da criação e funcionamento do CMAS, CMDCA e CT.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia da lei de criação; • Cópias das atas das 3 últimas reuniões ordinárias, exceto CT; • Cópia da publicação da atual composição; • Cópia da ata do CMAS que aprova os documentos comprobatórios de habilitação; • Cópia do instrumento que comprove o regular funcionamento e/ou declaração de funcionamento emitida pelo Ministério Público ou Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente.
Comprovação da criação e funcionamento do FMAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia do ato legal de criação do FMAS.
Elaboração e apresentação do Plano Municipal aprovado pelo CMAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social com programação física e financeira atualizada; • Ata do CMAS que aprova o Plano Municipal de Assistência Social.
Alocação e execução de recursos financeiros próprios no FMAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Cópia da Lei Orçamentária Anual/LOA; • Balancete do FMAS no último trimestre; • Cópia da resolução do conselho, constando a aprovação da prestação de contas do ano anterior.
Instituição de CRAS no município em conformidade com o estabelecido nesta Norma no item critérios de partilha.	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico atualizado das áreas de vulnerabilidade e risco social; • Descrição da localização, espaço físico, equipe técnica existente, área de abrangência (território) e serviços de proteção social básica existentes no território e proximidades.
Manter estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos beneficiários do BPC e dos Benefícios Eventuais, com equipe profissional composta por, no mínimo, um (01) profissional de serviço social.	<ul style="list-style-type: none"> • Descrição da estrutura existente para o atendimento do BPC e dos Benefícios Eventuais; • Número do CRESS do profissional responsável pelo atendimento.
Elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento de beneficiários do BPC, selecionados conforme indicadores de vulnerabilidades, contendo ações, prazos e metas a serem executadas, articulando-as às ofertas da Assistência Social e as demais políticas pertinentes, dando cumprimento ainda ao art. 24 da LOAS.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Plano com o número e porcentagem, contendo ações, prazos e metas a serem executados.
Estruturação da Secretaria Executiva do CMAS com profissional de nível superior.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração do CMAS, comprovando a existência da estrutura e técnico de nível superior responsável pela Secretaria Técnica do CMAS.

Demonstrar capacidade instalada na Proteção Social Especial de alta complexidade.	<ul style="list-style-type: none"> ● Declaração do gestor, descrevendo os serviços e a capacidade instalada da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.
Realização de diagnósticos de áreas de vulnerabilidade e risco social.	<ul style="list-style-type: none"> ● Apresentação do estudo.
Cumprir pactos de resultados, com base em indicadores sociais pactuados na CIB e deliberados no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS).	<ul style="list-style-type: none"> ● Termo de Compromisso do Pacto de Resultados, firmado entre os gestores municipal e estadual, para o ano em curso.
Instalar e coordenar sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações da Assistência Social por nível de Proteção Social Básica e Especial.	<ul style="list-style-type: none"> ● Descrição da estrutura e sistemática de o monitoramento e avaliação da PSB e PSE; ● Declaração do Conselho Municipal comprovando a existência da estrutura e de sistemática de monitoramento e avaliação da PSB e PSE.
Gestor do fundo nomeado e lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres.	<ul style="list-style-type: none"> ● Cópia do ato normativo de nomeação e lotação do gestor do Fundo junto a Secretaria Municipal de Assistência Social ou congêneres.
Elaborar e executar política de recursos humanos, com a implantação de carreira para os servidores públicos que atuem na área da Assistência Social.	<ul style="list-style-type: none"> ● Apresentar proposta de política de recursos humanos, com implantação de carreira específica para servidores públicos que atuem na área de Assistência Social; ● Organograma do órgão gestor da Assistência Social.

*Fonte: NOB/SUAS, p. 116-117.

Isso quer dizer que os serviços são oferecidos, na proteção básica, pelos Centros de Referência da Assistência Social. E, na proteção especial, pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social. Respectivamente, o CRAS com os serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas. (Resolução nº109, 2009, p. 5-6) Os serviços também podem ser executados por entidades e organizações de assistência:

Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (PNAS/2004, p. 35).

Para oferta de serviços de Proteção Básica, é considerada a taxa de vulnerabilidade social definida na NOB/SUAS. Cada município deve identificar o(s) território(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários. O quadro seguinte demonstra as variáveis que compõem o perfil das famílias consideradas vulneráveis.

FIGURA 4 - CARACTERÍSTICAS PARA POPULAÇÃO VULNERÁVEL

VARIÁVEIS	FONTE	ANO
Famílias que residem em domicílio com serviços de infra-estrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família no qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)
Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência.	IBGE, Censo Demográfico PNAD	2000 (2001 em diante)

*Fonte: NOB/SUAS 205, p. 135

O CREAS, com os serviços de proteção social especial de média e alta complexidade, que podem ser ofertados nas próprias unidades ou unidades referenciadas ao CREAS, ou ainda, Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua, serviços de acolhimento institucional e outros. Este trabalho deverá se ater ao CRAS, por ser o principal equipamento público e articulador da rede socioassistencial da Proteção Básica.

Os serviços de proteção do SUAS estão ancorados pelos seguintes eixos estruturantes de gestão:

- a. precedência da gestão pública da política;
- b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários;
- c. matricialidade sociofamiliar;
- d. territorialização;
- e. descentralização político-administrativa;
- f. financiamento partilhado entre os entes federados;
- g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil;
- h. valorização da presença do controle social;
- i. participação popular/cidadão usuário;
- j. qualificação de recursos humanos;
- k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados. (NOB/SUAS; 2005, p. 87)

Os serviços sociassistenciais no SUAS são organizados através da 1) vigilância social, referente à produção, sistematização de informações e indicadores de situação de vulnerabilidades sociais; 2) proteção social, garantindo segurança de sobrevivência, rendimento e autonomia pelos benefícios continuados e eventuais (BPC, proteção a vítimas de calamidades e emergências, situações de fragilidade pessoal e familiar), segurança de convívio familiar e comunitário e, segurança de acolhida àqueles que necessitem; 3) defesa social e institucional para garantia dos direitos socioassistenciais:

- Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos.
- Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade.
- Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas.
- Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses.
- Direito do usuário à oferta qualificada de serviço.
- Direito de convivência familiar e comunitária. (PNAS/2004, p.40)

De maneira sintetizada, a Assistência Social coloca o Estado como gestor principal da política social, sendo obrigação deste exercer a proteção social e não apenas das entidades e instituições ou da iniciativa privada. O Estado é o principal interventor. Dessa forma, a política de assistência torna-se um direito do cidadão e não mais um favor. Assim, o serviço de Assistência deve: disponibilizar os serviços com mais proximidade para seus usuários; ter a responsabilidade da política dividida entre os três entes federativos, incluindo o cofinanciamento; incentivar a participação da sociedade para o rumo da política; exercer o

controle social e monitorar as ações proporcionando transparência dos serviços executados, e dos repasses de recursos; ter recursos humanos de qualidade para a execução da política. Os serviços são oferecidos na perspectiva do todo, reconhecendo a família como ocupando um lugar relevante, acreditando que assim, os serviços possam alcançar consequências positivas.

A Assistência social dá primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência. A atenção às famílias tem por perspectiva fazer avançar o caráter preventivo de proteção social, de modo a fortalecer laços e vínculos sociais de pertencimento entre seus membros e indivíduos, para que suas capacidades e qualidade de vida levem à concretização de direitos humanos e sociais. (NOB/SUAS, 2005, p. 90)

Quanto aos elementos fundamentais que compõem a gestão da política pública de assistência social, a PNAS (2004, p.43) aponta: Conselho, Plano e Fundo.

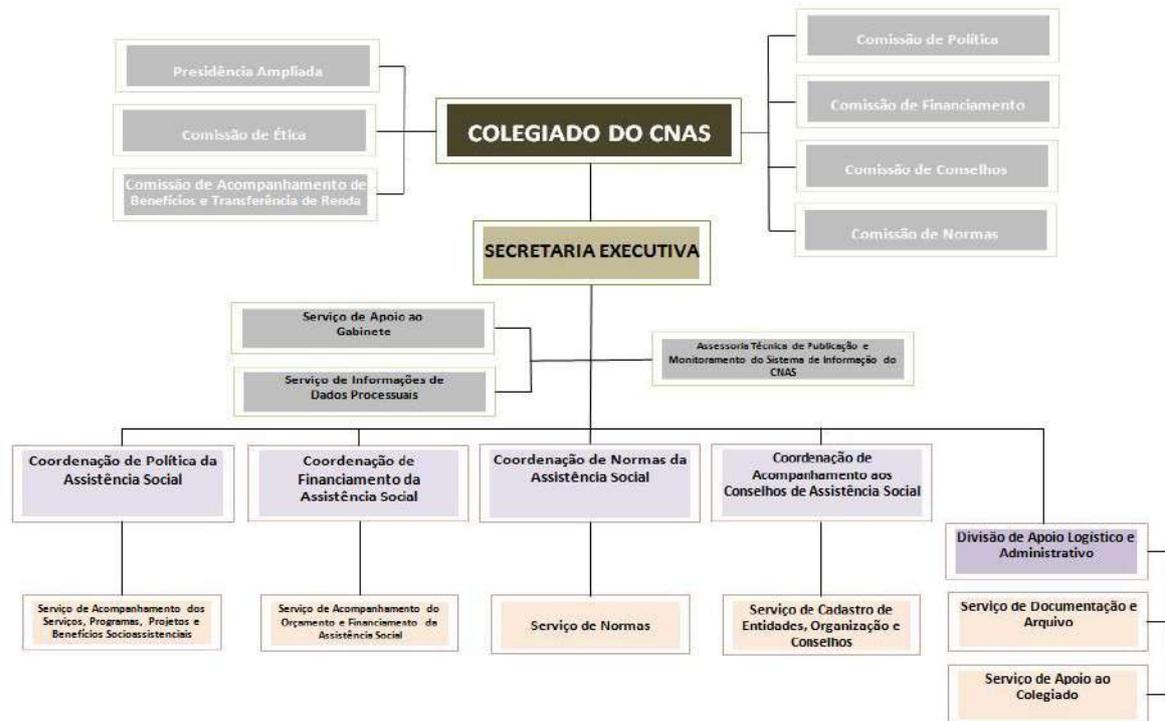
O controle social, ou seja, o controle do Estado é exercido pelos Conselhos e conferências. Os conselhos organizam as conferências que “(...) têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI, da LOAS).” (PNAS, 2004, p. 51) Aos Conselhos, cabe também deliberar e fiscalizar a execução da política e seu financiamento.

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS). (PNAS, 2004, p. 51- 52)

Os Conselhos da Assistência Social são: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho do Distrito Federal de Assistência Social (CAS-DF), Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), Conselhos Municipais de Assistência Social (Capitais) e Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). A FIG. 5 apresenta como está organizado o CNAS para a fiscalização da política de assistência, estando seus serviços

subordinados ao Conselho. Assim, os serviços da proteção básica e especial são acompanhados, lembrando o objeto de pesquisa desse trabalho, especificamente o CRAS.

FIGURA 5 - ORGANOGRAMA CNAS



*Fonte: http://www.mds.gov.br/cnas/quem-somos/organograma/organograma-cnas-2011.jpg/image_view_fullscreen

Os Fundos fazem a gestão financeira do SUAS. O repasse dos recursos é feito de Fundo a Fundo. Ou seja, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de assistência social municipais, estaduais e do Distrito Federal. (NOB/SUAS, 2005, 129)

O Fundo Nacional de Assistência Social é a instância, no âmbito da União, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações dessa política, destacadas na Lei Orgânica de Assistência Social como benefícios, serviços, programas e projetos, devendo as demais esferas de governo instituir tais fundos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsídio das ações programáticas e cofinanciamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado. O artigo 30 da LOAS estabelece como condição de repasse de recursos do FNAS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, a constituição do conselho, a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo, com alocação de recursos próprios do tesouro em seu orçamento (NOB/SUAS, 2005, p. 129).

Dessa forma, a NOB/SUAS (2005, p. 130) assinala que o financiamento da assistência social implica em:

- 1) Sistema como referência: O SUAS é a referência para o financiamento, ou seja, este é descentralizado e participativo, sendo responsabilidade das três esferas de governo. As competências técnico-políticas também são compartilhadas. A partilha de recursos dos Fundos é pautada em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais. São considerados também o porte dos municípios, a complexidade e a hierarquização dos serviços. “O financiamento com os recursos dos Fundos Nacional, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no âmbito normatizado de suas respectivas competências, deve ser direcionado para os serviços, os programas os projetos e os benefícios de assistência social e para o aprimoramento da gestão.” (NOB/SUAS, 2005, p.130)
- 2) Condições gerais para as transferências de recursos: disposições gerais sobre as responsabilidades e condicionalidades de co-financiamento entre as três esferas de governo. Condições obrigatórias para transferência aos Estados, municípios e ao Distrito Federal de recursos federais: a constituição do conselho, a elaboração do plano e a instituição e funcionamento do fundo.
- 3) Mecanismos de transferência: para possibilitar o repasse de forma automática e regular Fundo a Fundo, para serviços e benefícios com programas e projetos de duração determinada;
- 4) Critérios de partilha e transferência de recursos: inclui a consideração de indicadores sobre população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda para o repasse de recursos Fundo a Fundo;
- 5) Condições de gestão dos municípios.

O Plano faz parte dos instrumentos de gestão do SUAS, constituindo ferramenta de planejamento da Política. Os parâmetros utilizados para o planejamento são “[...] o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial.” (NOB/SUAS, 2005, p. 119) Dentre os instrumentos estão:

- a) Planos de Assistência Social: instrumento de planejamento para organização, regulação e orientação para execução da PNAS/2004;
- b) Orçamento da Assistência Social: o financiamento da política de Assistência é detalhado no processo de planejamento através do Orçamento plurianual e anual. Os

instrumentos de planejamento orçamentário são: Plano Plurianual (PPA) que estabelece os programas e as metas governamentais de longo prazo; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece limites de despesa a cada ano orientando a LOA e, Lei Orçamentária Anual (LOA) que expressa as prioridades e as possibilidades de gasto. (NOB/SUAS, 2005, p. 119-120)

c) Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação: “Opera a gestão dos dados e dos fluxos de informação do SUAS com a definição de estratégias referentes à produção, armazenamento, organização, classificação e disseminação de dado, por meio de componentes de tecnologia de informação, obedecendo a padrão nacional e eletrônico.” (NOB/SUAS, 2005, p. 121) Para a gestão da informação ficou instituída a REDE SUAS – Sistema Nacional de Informações da Assistência Social, que está organizada em três subsistemas: transações financeiras, suporte gerencial e controle social, que permitem a gestão articulada entre as esferas de governo (BRASIL, 2008, p. 66).

d) Relatório de Anual de Gestão: Prestação de contas sobre os resultados obtidos com os serviços ofertados (NOB/SUAS, 2005, p. 121).

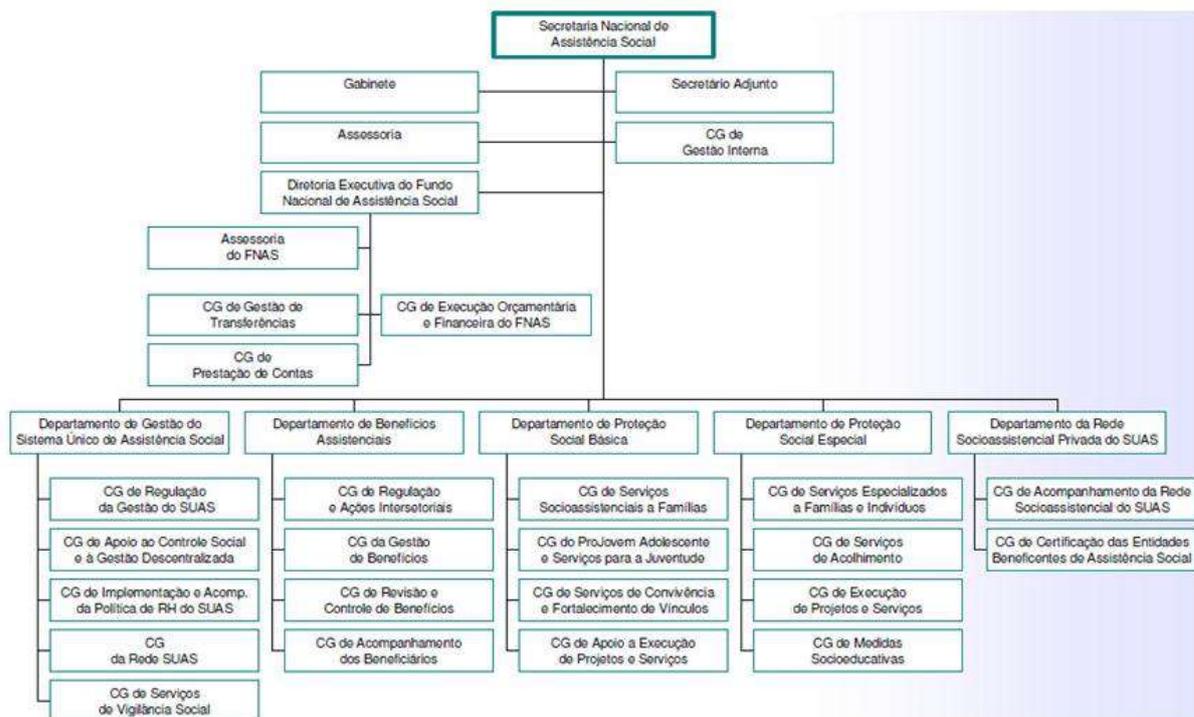
A gestão do SUAS se concretiza com as instâncias de pactuação, ou seja, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). Respectivamente, a CIT é a instância de articulação e expressão federal que negocia e pactua sobre a operacionalização da gestão. A CIB é a instância do âmbito estadual com representação também dos Municípios, que apresenta os interesses e as necessidades regionais no campo da Assistência Social e auxilia a CIT.

As pactuações realizadas nessas comissões devem ser publicadas, amplamente divulgadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da Assistência Social e encaminhadas, pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos conselhos de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005, p. 123).

O SUAS também conta com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006), que define diretrizes para a gestão do trabalho. Nesta perspectiva, a resolução desta Norma define a composição da equipe “[...] formação, perfil, atributos, qualificação, etc.”, dentre outros aspectos, no “[...] compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política.” (PNAS/2004, p.54-55)

Na FIG. 6, o organograma apresentado aponta as coordenações gerais (CG) dos serviços disponibilizados pela assistência, todos eles, ligados à SNAS. Como se pode observar os “Departamentos” estão diretamente vinculados à secretaria, e subordinados a eles estão os serviços dentre os quais são responsáveis. Como nesse trabalho, o CRAS é a referência para a análise dos discursos é importante observar abaixo, o “Departamento de Proteção Social Básica” com as coordenações dos serviços que ele oferece.

FIGURA 6 - ORGANOGRAMA SNAS



*Fonte: <http://www.mds.gov.br/sobreministerio/estrutura/secretaria-nacional-de-assistencia-social>.

7 O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CRAS

Na perspectiva de gestão do SUAS, as funções do CRAS diferem das funções do órgão gestor de assistência social municipal ou do Distrito Federal (DF), na medida em que os

CRAS “[...] são unidades locais que tem por atribuições a organização da rede socioassistencial e oferta de serviços da proteção social básica em determinado território, enquanto o órgão gestor municipal ou do DF tem por funções a organização e gestão do SUAS em todo município.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 11) Abaixo, tem-se o quadro comparativo apresentando as atribuições de cada unidade. Sobretudo, pode-se perceber que a diferença principal referente às atribuições de gestão entre o CRAS e Órgão Gestor Municipal é que o CRAS subsidia as decisões do Órgão Gestor, executa os serviços da proteção básica, e faz sua gestão no território.

FIGURA 7 - ATRIBUIÇÕES DE GESTÃO

CRAS	Órgão Gestor Municipal ou do DF
Fornecimento de informações e dados para o Órgão Gestor Municipal ou do DF sobre o território para subsidiar: <ul style="list-style-type: none"> • a elaboração Plano Municipal de Assistência Social; • o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços ofertados no CRAS; • a alimentação dos Sistemas de Informação do SUAS; • os processos de formação e qualificação da equipe de referência; 	Elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.
	Planejamento, execução físico-financeiro, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais do SUAS.
	Alimentação dos Sistemas de Informação e Monitoramento do SUAS.
Oferta do PAIF e outros serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica.	Constituição das equipes de referência e demais profissionais da política de assistência social e qualificação profissional dos trabalhadores do SUAS.
Gestão territorial da rede socioassistencial da PSB	Supervisão, apoio técnico da oferta do PAIF e demais serviços socioassistenciais ofertados, tanto nas unidades públicas, quanto nas entidades privadas sem fins lucrativos, prestadora de serviços.
	Gestão da rede socioassistencial do município
	Gestão do processo de conveniamento das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social – quando for o caso

*Fonte: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 11.

Desse modo, a gestão territorial da proteção básica é exercida pelo CRAS. Dentre as ações estão:

- 1) A articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS. “A articulação da rede de proteção social básica, referenciada ao CRAS, consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 21-23). Assim, o CRAS gerencia e coordena a rede socioassistencial, aponta como deve ser o acesso dos usuários aos serviços, os objetivos, o acolhimento, o encaminhamento e o acompanhamento dos usuários. Esta ação destaca a centralidade da ação pública no

acesso dos usuários ao SUAS. Também contribui para a padronização dos serviços ofertados de acordo com a concepção da política de assistência.

- 2) Promoção da articulação interssetorial: “(...) Deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 26)
- 3) Busca ativa: consiste na busca das vulnerabilidades e risco social do território de abrangência do CRAS. “(...) Apóia-se em informações disponíveis, como aquelas sobre famílias – ou jovens – em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (...)” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 29) A busca ativa favorece a participação cidadã das famílias atendidas no PAIF. Estratégias da busca ativa: deslocamento da equipe de referência para conhecimento do território; contatos com líderes comunitários, associações de bairro, etc.; obtenção de informações e dados de outros serviços socioassistenciais e setoriais e; campanhas de divulgação, distribuição de panfletos, colagem de cartazes e utilização de carros de som (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 33):

A equipe deve incorporar, no processo de trabalho, as informações originárias da busca ativa, utilizando-as para definir ações estratégicas, urgentes, preventivas e de rotina. Dentre as informações estratégicas e urgentes, destacam-se aquelas que se referem às famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família. A análise das causas de descumprimento de condicionalidades (por famílias e por jovens) evidenciam situações de risco ou de maior vulnerabilidade social. Faz-se necessário tratar com urgência as situações de descumprimento de condicionalidades das famílias que correm risco de perder o benefício (no quarto registro de descumprimento de condicionalidades, o benefício da família será suspenso por 60 dias e no quinto registro de descumprimento a família poderá ter o benefício cancelado (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 29).

Assim, tem-se os dois eixos estruturantes do SUAS que o CRAS assume: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 11). Nesse sentido, a família é o “vetor de mudança da realidade social”, pois a política de assistência reconhece ser a partir da família que é possível construir uma rede de proteção social mediante as situações de vulnerabilidade social. Acolhendo mais de um membro da família, há uma maior probabilidade de superação. Em contrapartida, as

consequências positivas podem se estender também à comunidade. A territorialização consiste dizer que “O CRAS materializa a presença do Estado no território.”, entendendo território não apenas como um espaço físico, mas um espaço das relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 13).

Nesse aspecto, vê-se a proposta de trabalho nos CRAS, feita com famílias e comunidades que ainda não tenham tido seus vínculos familiares e comunitários rompidos. Por isso, é o responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) – serviço continuado de proteção social básica (Decreto nº 5.085 de 19 de maio de 2004). “Todo CRAS em funcionamento desenvolve, obrigatoriamente, a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território e oferta do PAIF, independentemente da(s) fonte(s) de financiamento (se municipal, federal e/ou estadual).” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 11). Veja-se, abaixo, a caracterização do PAIF:

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico. [...] É a partir do trabalho com famílias no serviço PAIF que se organizam os serviços referenciados ao CRAS. O referenciamento dos serviços socioassistenciais da proteção social básica ao CRAS possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social (RESOLUÇÃO 109, 2009, p. 6).

Na FIG. 8, abaixo, o desenho das “Orientações Técnicas – CRAS” ilustra a obrigatoriedade do PAIF e da gestão territorial.

FIGURA 8 - CRAS



*Fonte: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 19.

Por outro lado, o CRAS é o principal articulador dos serviços da proteção social básica, sendo a “porta de entrada” da Assistência Social, ou seja, é o equipamento público dentro do território. O CRAS torna-se, então, um espaço físico localizado estrategicamente em regiões de pobreza, prestando atendimento psicossocial e socioassistencial, articulando os serviços locais disponíveis, potencializando a rede de proteção social básica. “[...] é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 9).

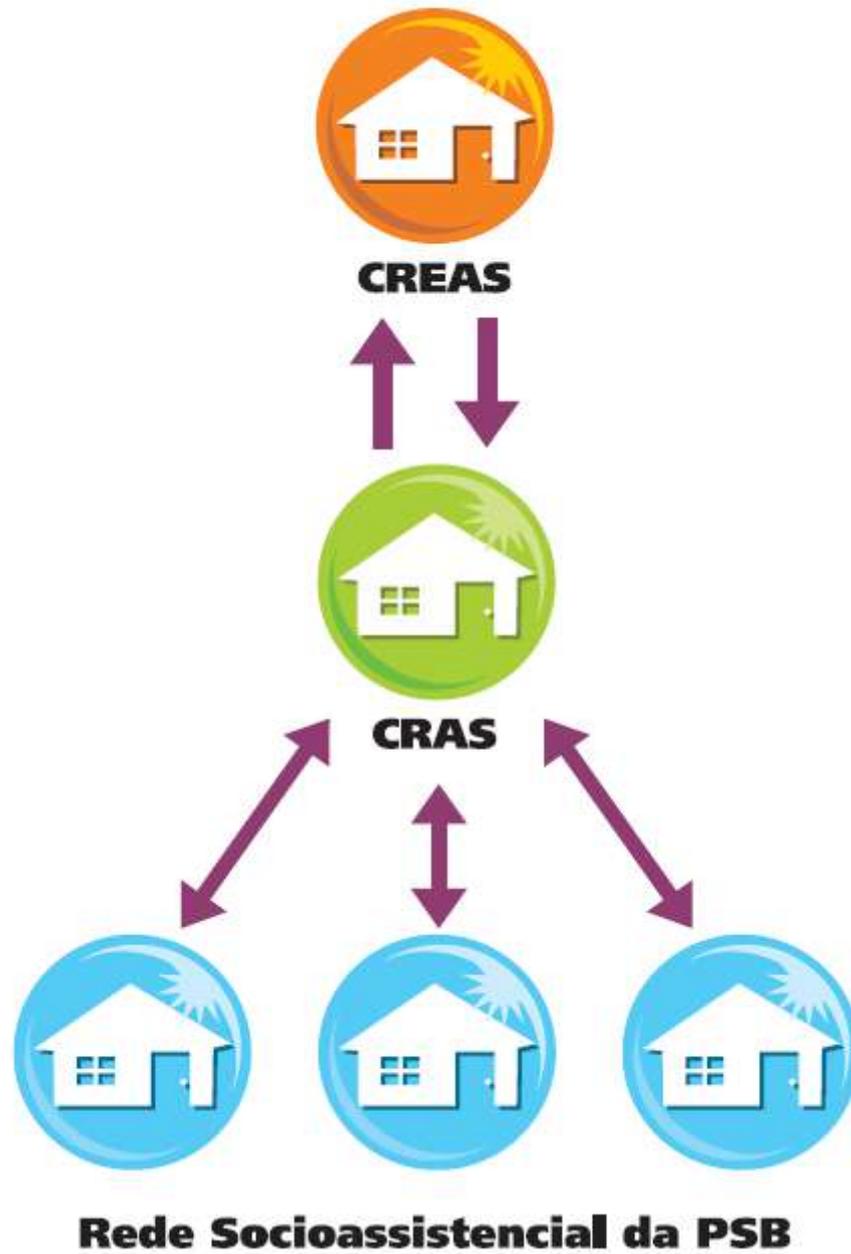
Sendo assim, o CRAS efetiva a referência e a contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do SUAS. Isto é, na referência a equipe atenta para as vulnerabilidades e risco social do território para garantir acesso aos serviços através do próprio CRAS e da rede socioassistencial referenciada pelo CRAS, ou por encaminhamento para o CREAS ou ainda, responsável no município pela proteção social especial. Já a contrarreferência consiste nos

encaminhamentos da proteção especial, para que o CRAS garanta a proteção básica através da inserção do usuário nos seus serviços.

A FIG. 9 ilustra a referência e a contrarreferência efetivada pelo CRAS. Por ela, percebe-se que o CRAS está localizado entre a Proteção Social Especial (CREAS) e a rede socioassistencial, pela qual o CRAS é o responsável pela gestão. O CRAS realiza encaminhamentos necessários para os usuários, direcionando-os para o CREAS ou a rede, que por sua vez podem retornar com encaminhamentos ao CRAS, se necessário.

FIGURA 9 - ESQUEMA ILUSTRATIVO SOBRE REFERÊNCIA E CONTRARREFERÊNCIA

Rede Socioassistencial da PSB



*Fonte: ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 25.

7.1 Implantação do CRAS no município

Segundo o Guia de Orientações do CRAS (2009), a implantação do CRAS no município torna-se elemento essencial do processo de planejamento territorial e da política de assistência do município, pois o equipamento possibilita a universalização e a cobertura do serviço da proteção social básica nos territórios mais vulneráveis. “A definição dos territórios de vulnerabilidade e o planejamento da instalação de CRAS em todos os territórios deve ser objeto do Plano Municipal de Assistência Social.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 19) Isto porque é o Plano Municipal que define a quantidade de CRAS a ser instalada, capacidade de atendimento de cada unidade e os serviços que serão ofertados (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 33).

Para a construção do Plano, a busca ativa é fundamental, uma vez que, como se viu anteriormente, permite o diagnóstico social do município apontando metas e aprimoramentos dos serviços socioassistenciais no nível local. O Plano deve ser constantemente revisto e redefinido quando necessário para o alcance dos objetivos da política de assistência. Dessa maneira, é responsabilidade do coordenador do CRAS participar dos momentos de planejamento municipal, colaborando para a elaboração do Plano Municipal “[...] com informações sobre o trabalho desenvolvido no CRAS, como, por exemplo, as necessidades de serviços e investimento no aprimoramento da gestão, detectados ao longo de determinado período.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 18). Vejam-se os elementos que compõem o Plano:

O Plano Municipal (ou do DF) de Assistência Social é uma ferramenta obrigatória de gestão da política de assistência social nas três esferas de governo. Sua construção e implementação está prevista na LOAS, PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005). São elementos constituintes do Plano:

1. Realização de estudos e diagnósticos da realidade;
2. Mapeamento e identificação da cobertura da rede prestadora de serviços;
3. Definição de objetivos;
4. Estabelecimento de diretrizes e prioridades;
5. Determinação de metas e previsão de custos;
6. Previsão de fontes de financiamento (recursos municipais e estaduais e federais);
7. Estabelecimento das ações de monitoramento e avaliação. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 22)

Para a garantia da cobertura da proteção básica com implantações de CRAS no município, em territórios de maior vulnerabilidade, o município pode utilizar de cadastros de programas sociais (Cadastro Único e BPC), cadastros socioassistenciais governamentais e não-governamentais e estudos já existentes (estaduais, municipais), bem como realizar estudo sobre a realidade socioeconômica do município, “(...) que possibilite conhecer a incidência de situações de trabalho infantil, negligência, violência, entre outros, de modo a traçar quais territórios devem ser priorizados com a instalação do(s) CRAS.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 16). Para expansão do co-financiamento federal para a Proteção Social Básica e habilitação ao nível da gestão básica, o município deve atender alguns critérios estabelecidos pela política. Especificamente, em relação ao CRAS temos:

- Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; 154
- Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Metrôpoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas. (NOB/SUAS, 2005, p. 153)

Os critérios acima estão estabelecidos de acordo com PNAS (2004, p. 16), em referência a dados do IBGE e, correspondem: 1) municípios pequenos 1: população até 20.000 habitantes; 2) municípios pequenos 2: população entre 20.001 a 50.000 habitantes; 3) municípios médios: população entre 50.001 a 100.000 habitantes; 4) municípios grandes: população entre 100.001 a 900.000 habitantes; 5) metrôpoles: população superior a 900.000 habitantes.

Do mesmo modo, de acordo com a gestão do SUAS, os serviços de Assistência Social devem estar balizados pela NOB-RH/SUAS, na garantia de profissionais suficientes e qualificados estando em conformidade com as necessidades de atendimento para os serviços. Dessa forma, a composição da equipe de referência dos CRAS deve conter um coordenador, independentemente do porte do município, sendo este “[...] um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.” (NOB-RH/SUAS, 2009, p. 23). Além disso, a composição atende o quadro de profissionais abaixo especificados, ou seja, de acordo com o

porte do município é definido o número mínimo de profissionais para cada CRAS e quais especialidades para a atuação.

FIGURA 10 - COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE REFERÊNCIA DOS CRAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E EXECUÇÃO DAS AÇÕES NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NOS MUNICÍPIOS

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL - CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

*Fonte: NOB-RH/SUAS, 2007, p. 23.

7.2 Censo CRAS – Monitoramento SUAS

A REDE SUAS dá suporte e condições para a gestão monitorando e avaliando programas, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social, gestores, técnicos, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil. Faz o desenvolvimento de ações na gestão local da política de assistência social, envolvendo registro eletrônico de usuários, sistema de registro de operações, gestão eletrônica de documentos, entre outras funcionalidades (BRASIL, 2008, p. 123) .

A REDE SUAS, como suporte essencial à gestão da política de assistência social em todo o território nacional, alcança todos os setores, profissionais e instâncias envolvidos na operacionalização dessa política favorecendo o controle social e, sobretudo, o acesso do usuário ao direito. Está estruturada em hierarquia e módulos que atendem a dois subsistemas relacionados e realizados em etapas: o Grupo de Suporte Gerencial e Apoio à Decisão, essencial para a organização e administração da política pública de assistência social sob a ótica do SUAS e para o campo decisório, incluindo a área do controle social; e o Grupo Transacional, que responde às necessidades do processamento de transações financeiras da política pública de assistência social, cuja operação é vinculada às operações internas da Secretaria Nacional de Assistência Social, com destaque para a Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social. [...] Em outras palavras, com a construção desse sistema, reconhecem-se as amplas possibilidades de conjugação dos avanços tecnológicos na área da informação e da política pública na direção da realização da

cidadania, da implantação do direito social e do seu reconhecimento como dever do estado (BRASIL, 2008, p. 121).

Especificamente, para alimentação dos sistemas da REDE SUAS, o monitoramento dos serviços do CRAS é o Censo CRAS, que acontece desde 2007. O monitoramento é realizado em todos os CRAS, independentemente da fonte de financiamento. Para ser acompanhado, os CRAS devem ser registrados anualmente no Censo (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 46).

O Censo CRAS é a base oficial de informações para o processo de monitoramento anual dos CRAS, coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, iniciado em 2007 sob a denominação “Ficha de Monitoramento do CRAS”. Tem por finalidade conhecer o índice de desenvolvimento de cada CRAS no Brasil (indicador sintético), a partir da definição de indicadores para cada uma das seguintes dimensões: “estrutura física”, “funcionamento”, “recursos humanos” e “atividades”. Disponibiliza, ainda, informações sobre as ações e serviços desenvolvidos, características do público, atendimentos e acompanhamentos realizados, vulnerabilidades presentes no território, dentre outros. Cria condições para análise, a cada ano, da situação dos CRAS, definição e pactuação de pontos a serem superados, metas a serem alcançadas para que todos os CRAS alcancem a gradação SUFICIENTE e verificação do cumprimento das metas de desenvolvimento dos CRAS. É, portanto, um instrumento estratégico para o SUAS. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 44).

Os registros constituem elementos essenciais para a gestão, como forma de melhorar as ações e serviços dos CRAS e dos demais serviços referenciados por ele. Os instrumentais para os registros devem ser aqueles que possibilitem armazenar os dados dos usuários, os atendimentos, acompanhamentos e encaminhamentos. As informações devem ser encaminhadas para a Secretaria Municipal. As equipes do CRAS são responsáveis por manter todas as informações regularmente (anualmente), requerida pela REDE-SUAS (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 41-43).

7.3 O espaço do CRAS

Para o CRAS funcionar, ainda devem ser observados: espaço físico, período de funcionamento e identificação. “A preocupação com esses itens deve-se ao fato de que o SUAS pretende superar a prática da assistência social como uma política pobre, destinada aos mais pobres, por meio de ações pobres, ofertadas em unidades pobres.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 47). Sobre o espaço físico, o CRAS deve dispor de uma recepção, sala de atendimento, sala de uso coletivo, sala administrativa, copa e banheiros. Tais espaços devem colaborar para “uma identidade que reflita seu caráter público e de concretização de direitos.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 50). O espaço deve ser, preferencialmente, próprio. Entretanto, de acordo com o “Guia de Orientações”, a modalidade mais frequentemente encontrada é aluguel, pela dificuldade, até então, de haver unidades públicas nos locais de vulnerabilidade. Portanto, a unidade deve ser construída se ainda não há nenhuma construção pública disponível. O Guia de Orientações (2009) orienta que o CRAS, para ser referência no território para as famílias atendidas, deve ter local permanente para execução dos serviços. “O CRAS deve ser uma unidade de referência para as famílias que vivem em território. A mudança de endereço pode constituir um fator que põe em risco esta referência.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 48). Ainda:

O CRAS não pode ser compreendido simplesmente como uma edificação. A disposição dos espaços e sua organização refletem a concepção sobre trabalho social com famílias adotada pelo município. Assim, são fatores que influenciam a estrutura e o funcionamento do CRAS: as rotinas e metodologias adotadas; as características do território e da população a ser atendida; a importância dada à participação das famílias no planejamento e avaliação dos serviços prestados e ações desenvolvidas; a incidência de determinadas vulnerabilidades no território: os recursos materiais e equipamentos disponíveis; o papel desempenhado pela equipe de referência e sua concepção sobre famílias etc. (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 47-48)

O período de funcionamento do CRAS deve ser de, “[...] no mínimo, cinco dias por semana, por oito horas diárias, totalizando 40 horas semanais, com a equipe de referência do CRAS completa.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 59) O horário pode ser modificado de acordo com a necessidade das famílias, para favorecer a maior participação das famílias e da comunidade nos serviços ofertados. A jornada de trabalho dos profissionais depende da gestão local, isto é, o CRAS deve funcionar as horas acima determinadas, mas os trabalhadores não devem cumprir, necessariamente, 8 horas diárias, podendo ter duas equipes por exemplo com 4 horas diárias cada uma. “Os técnicos da equipe de referência do CRAS

também devem se revezar ao se afastar para o período de férias, licenças, entre outros, de modo que os serviços e ações operacionalizados nos CRAS não sejam descontinuados.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 59).

A identificação do CRAS é feita através de uma placa. “Todos os CRAS deverão receber identificação por meio de uma placa, de modo a garantir a visibilidade da unidade e o acesso facilitado das famílias beneficiárias, bem como sua vinculação ao SUAS.” (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS – CRAS, 2009, p. 59) Veja abaixo:

FIGURA 11 - PLACA DE IDENTIFICAÇÃO DO CRAS



*Fonte: Orientações Técnicas – CRAS, 2009, p. 59.

7.4 O Programa Bolsa-Família

Viu-se que o público prioritário a ser atendido no CRAS são os beneficiários do programa Bolsa Família (BF). Dessa forma, será apresentado o funcionamento do programa para melhor entendermos sua dinâmica.

O BF, criado em 2003, incorporou programas e iniciativas federais anteriores, dentre eles os programas de transferência de renda do governo FHC. Com o Bolsa Família (BF), houve uma ampliação da clientela e do valor da transferência de renda, redefinição dos critérios de renda para o benefício, “[...] assim como as regras para a determinação do valor das transferências, que voltam a ser diferenciadas” (ROCHA, 2004, p. 7).

As modificações implicam, por um lado, privilegiar as famílias pobres com crianças, nos mesmos moldes que faziam o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação. Por outro lado, manter para as famílias muito pobres um benefício que independe da presença das crianças. Neste sentido, o programa combina de forma mais sensata o conjunto de programas pré-existentes, inclusive o Fome-Zero, ao mesmo tempo que reintroduz a focalização diferenciada dentre as famílias pobres, inexistente naquele programa (ROCHA, 2004, p. 11).

No programa, o critério deixa de estabelecer a condição de se ter crianças na família e usa, como critério básico e exclusivo, somente a renda (renda per capita igual ou inferior a 0,5 salário mínimo). Atende outras regras, no entanto, para favorecer um benefício mais amplo:

- Famílias com renda per capita inferior a R\$ 50,00/mês. Qualificam-se a receber a transferência de R\$ 50,00 por família/mês (pouco mais de 20% do salário mínimo vigente de R\$ 240,00). Adicionalmente, de forma semelhante ao Bolsa-Escola e ao Bolsa-Alimentação, recebem R\$ 15 por criança até 15 anos, com o limite máximo de três benefícios, que se aplica a famílias com três ou mais crianças na faixa etária de referência. Então, a transferência mínima é de R\$ 50,00 e a máxima de R\$95,00 ($R\$ 50 + 3 \times R\15).
- Famílias com renda entre R\$ 50,00 e R\$100 por mês. Qualificam-se para receber apenas os benefícios por criança, nos moldes descritos acima, o valor da transferência situando-se no intervalo entre zero (para famílias sem crianças) e R\$45 (famílias com três crianças ou mais) (ROCHA, 2004, p. 11).

Sendo assim, o PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza – renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140 – e extrema pobreza – renda mensal por pessoa de até R\$ 70. Ele integra a estratégia Fome Zero que “[...] tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome” (BRASIL, 2004).

Dessa forma, o Programa está pautado em três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

1) “promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família”; 2) “reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações”; 3) “coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos” (BRASIL, 2004).

Respectivamente, tem-se o Programa Bolsa Família, em que a transferência de renda está atrelada ao cumprimento das chamadas condicionalidades. Ou seja, por meio da saúde e da educação, a família deve acompanhar os filhos com as vacinações, tendo o cartão de vacinação sempre em dia como forma de continuar recebendo a Bolsa Família (BF), além de acompanhar e definir a frequência escolar dos mesmos, pois deve haver, no mínimo, 80% de presença em seu histórico escolar. Gestantes e nutrizas também estariam inseridas em programas de saúde. Por último, pode-se dizer que os programas complementares consistem na formação e qualificação profissional com o oferecimento de diversos cursos: informática, corte e costura, auxiliar administrativo, manicure/pedicure, educação para adultos não alfabetizados, e outros serviços básicos que dizem respeito a direitos do cidadão.

O CRAS acompanha todas estas dimensões, realizando acompanhamentos e encaminhamentos para a transferência direta de renda, para programas de geração de renda e emprego, e outros, realizando visitas domiciliares, oferecendo atividades em grupo para trabalhar o fortalecimento das famílias e a comunidade, acompanhamento às famílias com dificuldades em cumprir as condicionalidades do BF. Todas estas ações são orientadas para a tentativa de contemplar o desenvolvimento das famílias e conseguir superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. Portanto, torna-se um serviço com uma caracterização de complementaridade das ações, apresentando um grande desafio para os profissionais. Dessa forma, o trabalho consiste em associar à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos (saúde, alimentação, educação e assistência social).

8 A GESTÃO LOCAL DO CRAS NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

A secretaria responsável pela gestão da política de assistência social, em Belo Horizonte, é a Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS). Dessa maneira, “[...] coordena e executa serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais diretamente em equipamentos e espaços próprios e, indiretamente, por meio de parcerias estabelecidas em convênios com organizações não governamentais”.⁴ Os serviços estão em consonância com a LOAS, PNAS/2004 e NOB/SUAS 2005.

A proteção social básica é executada diretamente pelos CRAS e outras unidades públicas de assistência, as entidades e ONG’s da área de abrangência do CRAS. Dentre os serviços da proteção básica temos: o CRAS, o Serviço Regional de Atenção Básica à Família, o Serviço de Proteção Social à Pessoa com Deficiência, Serviço de Formação Socioprofissional, Profissão Futuro, Serviços de Inserção em Atividades Produtivas, Plantão Social.

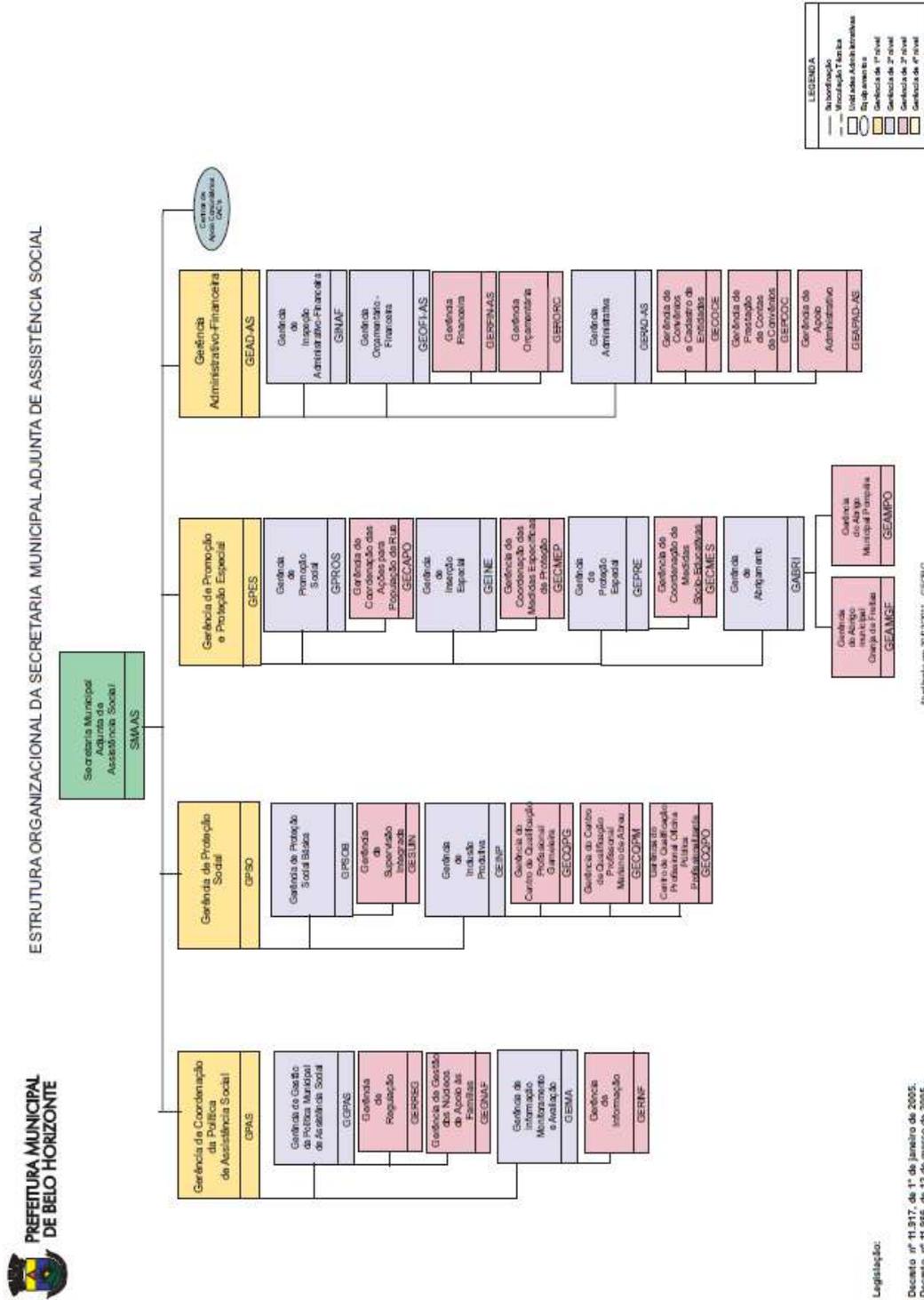
Como se viu, Belo Horizonte faz parte dos municípios de grande porte. Portanto, atualmente, Belo Horizonte conta com 26 CRAS no município, sendo a meta atingir o número de 44 unidades.

Nos CRAS são referenciadas cinco mil famílias, o atendimento é feito a mil famílias, no mínimo, por ano. “Na capital mineira são mais de 150 mil pessoas atendidas nas nove regionais de Belo Horizonte.”⁵ Acontece também nos CRAS ou nos serviços referenciados por ele, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que atendem a toda família desde a criança até o idoso. São eles: Casa do Brincar (0 a 6 anos), Socialização Infanto-juvenil (6 a 14 anos), Projovem adolescente (15 a 18 anos), Grupos de Convivência para a terceira idade (acima de 60 anos). Abaixo, o organograma disponibilizado pela Secretaria Adjunta de Assistência Social de Belo Horizonte.

⁴http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assistenciasocial&tax=7466&lang=pt_BR&pg=5568&taxp=0&

⁵http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=assistenciasocial&tax=7466&lang=pt_BR&pg=5568&taxp=0&

FIGURA 12 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA ADJUNTA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE BELO HORIZONTE



9 RECONHECIMENTO DO DESEJO & DESEJO DE RECONHECIMENTO

Para iniciar uma discussão pertinente a respeito do título proposto, deve-se começar com o que se caracteriza como “psicologização do pobre”. Ao considerar a expressão, pode-se conectá-la a um discurso dominante, no qual a situação da pobreza é destituída da condição real em que as desigualdades sociais ou o contexto em que as pessoas vivem poderiam impor limitações concretas. Apenas consideram a condição da pobreza como um infortúnio “causado” pelo próprio pobre.

Assim, desde os tempos da colonização, os pobres e explorados sofreram as mazelas dos “estereótipos” e justificativas a respeito de sua condição. Galeano (1985, p. 18) ilustra: “[...] propõe-se justificar a desigual distribuição de renda entre os países e entre as classes sociais, convencer aos pobres que a pobreza é o resultado dos filhos que não se evitam [...]” (GALEANO, 1985, p. 18). Segundo Sposati (2005, p. 3) a costumeira frase “não dê o peixe, ensine a pescar” parte do suposto de que o outro, o pobre, assim o é por ser um ignorante. (SPOSATI, 2005, p. 3)

Da mesma maneira, como se vê em Ferreira (1993, p. 84), citado por Santos (1998):

[...] Cada indivíduo só não trabalha se não quiser e só não enriquece, só não adquire propriedade, se for incompetente e preguiçoso. Nesta perspectiva, a divisão da sociedade confere aos pobres determinados atributos - preguiça, indolência, degeneração, imprevidência - com sérias implicações psicossociais. Não se deve ter complacência com eles, para não alimentar seus vícios. Naturaliza-se, assim, a condição social dos indivíduos e isso vem associado a um processo de estigmatização. O êxito econômico é visto como reflexo de virtude; o fracasso, como signo de infâmia [...]

Como se viu, na decadência do Estado de Bem-Estar Social, a filantropia ocupou o lugar do cuidado na vida da população necessitada. Ainda que ela pudesse retirar a ideia da culpabilização da miséria, acabou por reforçá-la, com o assistencialismo, atingindo uma perspectiva semelhante a respeito do pobre: nada ou muito pouco ele consegue resolver. Nesse fazer, pode-se dizer também que as políticas públicas trouxeram, via Estado, uma constante interferência na vida do pobre.

Assumir este lugar faz com que os pobres estejam permanentemente no ciclo do não-fazer, já que se tem sempre um outro a executar ou a dizer o que as “pessoas carentes” devem fazer, esvaziando, assim, seu lugar de sujeito.

No atual governo, o fato de haver instituído a nova política de Assistência Social, com seus programas, projetos e ações, o fato de “obrigar” as famílias a mandar suas crianças para a escola e a manter a vacinação em dia são uma forma de criar um cidadão, ou seja, com a proposta de informar e instruir para estes direitos, tenta-se atingir os rumos da cidadania. No entanto, o pobre parece ainda ocupar este lugar de esvaziamento de seu desejo, ou seja, acostumado a não ter voz, acostumado a que sua voz seja do outro, que também são aqueles que escolhem o que é melhor para ele: empresas, ricos, governo. Assim, o pobre não pensa, não fala, e, portanto, não escolhe.

Estamos assinalando sujeitos aos quais a organização social, quando identifica sua existência, atribui lugares marginais, pela falta de lugar no ideal social e a consequente perda de um discurso de pertinência, acentuada em situações não consideradas pelo discurso social (SCARPARO; POLI, 2008, p. 3-4).

Dessa maneira, pode-se perceber que, por longos anos, o lugar destes sujeitos não perpassou o lugar de cidadão, mas de subjugado. Pode-se dizer que, mesmo com a nova política da Assistência Social, o trabalho com as famílias torna-se difícil, pois o público em vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, ainda permanece e cumpre papéis sociais justificados por um discurso das classes dominantes. Sabe-se que questões do contexto em que estão inseridos e a exposição às desigualdades sociais trazem “barras” reais à busca deste lugar por parte do pobre, que dizem respeito à própria dinâmica social que se estabelece com a não escuta destes pobres.

O discurso da vitimização coloca a responsabilidade no outro, no Estado, dificultando ao sujeito o reconhecimento de seu sintoma como impedimento de seu lugar desejante. E, pela via de identificação, a impotência desanima. Já foram idealizados e apontados como solução parcial, compensatória, os programas de renda mínima. É fato, que para situações emergenciais e eventuais de crise, como calamidades, sinistros, enfermidades incapacitantes ou desemprego, este recurso financeiro cumpre a função de resguardar a não entrada ou permanência numa situação de insustentável excesso de privação. Mas, para situações onde a repetição do descaso, descrédito, da impotência paralisante se impõe, ou nos casos onde a dor e o sofrimento tomam a dimensão de condição relacional, sem que haja uma busca de saída para esta condição, é neste lugar que a escuta do sujeito é emergente (SCARPARO; POLI, 2008, p. 8-9).

A partir disso, pode-se pensar que o reconhecimento do outro, qualquer que seja ele, torna-se uma conexão pertinente no trabalho com o público que carece de aspectos materiais, mas, sobretudo, da “construção” de aspectos subjetivos, constituídos apenas na possibilidade do convívio social sadio. Para ilustrar, veja-se o que diz Enriquez:

As pulsões fazem diretamente parte do jogo das identificações: ou seja, todo conflito pulsional se inscreve fundamentalmente como um conflito identificatório. Na medida em que todo ser humano está constantemente dividido (e é esta própria divisão que designa sua humanidade) entre o reconhecimento de seu desejo e o desejo de reconhecimento (identificação), as pulsões que o animam são obrigadas, para encontrar satisfação, a voltar-se para a existência do outro. Somente o outro pode aceitar seu desejo como tal e reconhecê-lo como portador de desejo, só o outro pode assegurá-lo de seu lugar na ordem simbólica social, na medida em que aceitou tomá-lo, muito ou pouco, como modelo (ENRIQUEZ, 1991, p. 17).

Nessa citação, Enriquez quer dizer que as pulsões, ou seja, as energias que circulam durante todo o tempo em nosso psiquismo em busca de satisfação, só conseguem essa via – a da satisfação – quando vão ao encontro do outro. Isto quer dizer que é o outro que pode dizer a alguém sobre algo dele mesmo. Ou seja, o Outro que pode dizer da vida da gente, ou seja, a maneira como o outro nos reconhece também se torna a forma de reconhecermos o que somos ou o que poderíamos ser. Este é o viés do reconhecimento do desejo e do desejo de reconhecimento.

Da mesma forma, Rolnik (1992, p. 3-4) aponta que é o outro “[...] que nos possibilita transformar-nos naquilo que precisamos ser em determinadas situações. Torna-se impossível pensar a subjetividade sem o outro.” Assim, as lutas pelo reconhecimento tornam-se uma dimensão basilar da vida social. Santos considera:

Ao produzir a cultura, o homem percorre um caminho que vai de si a si mesmo, num movimento que é ao mesmo tempo exteriorização, objetivação de si, e interiorização ou formação de si como sujeito consciente e educado. [...] A passagem da natureza à cultura é um processo de humanização, mediante o qual o homem se torna consciente de sua liberdade e busca o reconhecimento social como forma de vida. [...] A presença de outros homens faz com que ele não possa educar-se no isolamento, mas o obriga a buscar no reconhecimento do outro o ponto de partida da certeza de si e da autoconsciência. [...] Entre o homem e ele mesmo existe sempre o outro; ele não pode relacionar-se consigo sem interpor o outro entre si e si mesmo, pois em seu próprio eu há uma falha sobre a qual ele não tem domínio. Neste intervalo, o outro se põe como mediação, como garantia da certeza de si vinda do exterior. [...], a sociabilidade [...] tem de ser produzida no movimento do reconhecimento (SANTOS, 1993, p.10-11).

Nessa perspectiva, há dois elementos: uma situação social crônica na América Latina e no Brasil, de miséria e ausência de cidadania; e um discurso sobre o sujeito que vive na miséria e que não tem cidadania. Este discurso cria um lugar para este miserável, justificando-o, ao mesmo tempo em que justifica o lugar de quem possui o discurso. Neste trabalho, o modo como se trabalha consistiu numa tentativa de rever o discurso, como forma de dar cidadania e permitir que o discurso do miserável se expresse, pautado neste reconhecimento:

O desejo (qualquer que seja), para trilhar seu caminho, deve poder ser aceito pelo sujeito (e ser identificado pelos outros), que pode se identificar como sujeito desse desejo. [...] visa ao outro como aquele que pode reconhecer o desejo ou responder ao desejo de reconhecimento [...] (ENRIQUEZ, 1990, p. 17).

Da mesma forma, em documento construído pelo Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP), algumas considerações importantes foram construídas para o profissional psicólogo no trabalho do CRAS. A ideia da subjetividade abarca todo o texto, num discurso psicológico, como forma de contribuir para a cidadania nos moldes de atuação traçados pela nova política de Assistência Social. Assim, o documento traz:

Temos a oportunidade de trabalhar com a vida, não com o pobre, o pouco, o menos. Temos o dever de devolver para a sociedade a contradição, quando muitos não usufruem de um lugar de cidadania, que deveria ser garantido a todos, como direito. Para isto devemos nos ocupar de todos os casos, pois eles estão ali, pedindo algo, e, às vezes, porque demoramos demais, nem pedindo estão mais. Mais motivos temos para nos aproximar e retomar o que deve ter ficado perdido nos fragmentos dos atendimentos segmentados, dos encaminhamentos assinalados nos papéis, mas ainda não inscritos na vida (CREPOP, 2008, p.17).

A partir disso, o documento revela em seu texto que a possibilidade de um trabalho consistente com estas famílias seriam ações que considerassem “[...] a dimensão subjetiva dos indivíduos, favorecendo o desenvolvimento da autonomia e cidadania” (CREPOP, 2008, p. 22).

O documento permite entender que um lugar de tutelado, assistido, cuidado e, ao mesmo tempo, de subjugado, provocado pela postura assistencialista desde os tempos da

colonização, pode afetar a capacidade de enfrentamento das situações da vida, bem como contribuir para a não adesão dessas famílias e sujeitos às atividades do CRAS.

O discurso desvitalizado, desinvestido de potencialidades dá lugar a uma restrição de recursos simbólicos para o sujeito. Um excesso de real, de não dito, um “embrutecimento”, muitas vezes associado à dor e ao sofrimento, nem chegando e ser nomeado. Como se ficasse ao nível da impressão, da percepção sensorial não entrando no âmbito do discurso, numa cadeia significante, num registro de significação possível. Neste ponto, pensamos que é também para quem se propõe à escuta do sujeito, que pode escapar o acesso à simbolização, no discurso do horrível, do impossível, do difícil de lidar. “Não sei como conseguem viver”, diz-se comumente; este impacto que é como “um choque de realidade”, em um trabalho dito que “não é para qualquer um” (SCARPARO; POLI, 2008, p. 6).

Portanto, é importante pensar qual é a demanda desses usuários. O referencial psicanalítico também será usado na tentativa de explicar a forma como estes sujeitos percebem o mundo no qual estão inseridos. Esta orientação possibilitará interpretar os significados acerca das relações entre a administração pública municipal, nas ações do CRAS, e suas possíveis interferências na adesão das famílias às atividades.

Estudar o tema trazido via psicossociologia francesa, que se pauta também na psicanálise como um de seus alicerces teóricos, pode nos apontar, neste contexto social, a incorporação de aspectos subjetivos do pobre, com a idéia de que são indissociáveis se o considerarmos também como sujeito. Isto quer dizer que este campo teórico aponta uma razão subjetiva orientando a ação do sujeito, bem como a perspectiva do reconhecimento do desejo e desejo de reconhecimento. A psicossociologia nos apresenta também a possibilidade de estudar os problemas do psiquismo grupal, das instituições e das consequências históricas das ações humanas (ENRIQUEZ, 1990).

10 METODOLOGIA

O trabalho foi conduzido numa perspectiva qualitativa, considerada mais adequada para a investigação de valores, atitudes e percepções dos pesquisados, já que permite compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais e possibilitar o entendimento em profundidade das particularidades do comportamento dos indivíduos (MAZZOTTI, 1999).

Foi realizada a pesquisa documental (LOPES, 2006, p. 220) que permitiu extrair, de publicações oficiais, aspectos relevantes sobre as políticas públicas da assistência social. Da mesma forma, foi feita a pesquisa bibliográfica, como se evidencia na revisão de literatura.

Como método, utilizamos a análise do discurso, para tentar explorar o sentido da mensagem transmitida pelos entrevistados e para a análise dos documentos e textos trazidos (VERGARA, 2008, p. 25).

A análise do discurso envolve a reflexão acerca das condições de produção dos textos analisados, [...] busca desvendar os mecanismos de dominação que se escondem sob a linguagem, [...] com o intuito de constituir uma proposta crítica que problematiza as formas de reflexão anteriormente estabelecidas.” (CAPELLE *et al.*, 2003, p. 78)

Na análise de discurso, as palavras devem servir apenas como pistas que ativam conhecimentos contextuais e históricos constantes na formação discursiva em que estão inseridos. Por isso, esse método permitiu-nos problematizar as evidências, explicitar seu caráter ideológico, compreender a produção de sentidos e denunciar “o encobrimento das formas de dominação política nos discursos.” (CAPELLE *et al.*, 2003, p. 79). Nossa compreensão acerca da adesão/não adesão buscou os não ditos e os interditos nos discursos apresentados, pois a análise de discurso proporciona a busca de significações mais profundas permitindo um olhar para além do óbvio, com interpretações do que foi dito explicitamente, mas também “[...] desvendar os sentidos ocultos, os silêncios, as omissões.” (CABRAL, 2005, p. 64)

Segundo Ballalai, citado por Cabral (2005), “[...] o discurso produzido pelas teorias, pelas propostas de ação, pelas justificativas de esquemas organizacionais esconde intenções não confessadas ou não confessáveis, trazendo em nível do explícito declarações que se

opõem às subjacentes e que, se denunciadas pela revelação do implícito, apresentam intenções contrárias às declaradas.” (BALLALAI, 1989, p. 57 *apud* CABRAL, 2005, p. 64).

Concomitantemente, utilizamos o método de construção de desenhos “[...] para a obtenção de dados. Por meio dessa técnica, o pesquisador solicita aos sujeitos da pesquisa que elaborem uma imagem gráfica (desenho de livre criação) relacionada ao tema proposto. Trata-se, portanto, da criação de uma resposta visual à situação sob investigação.” (VERGARA, 2008, p. 49). Esse método foi escolhido para complementar nossa análise de discurso, porque se supunha um discurso mais concreto e vazio por parte das famílias pelo conhecimento que já se tinha do público alvo, o que poderia dificultar a análise ou deixá-la improdutiva. Entretanto, nem todas as famílias fizeram os desenhos, pois, como se teve que ir até as casas das famílias para a pesquisa, muitas delas não aceitaram fazer os desenhos ou, na ocasião, não havia lugar apropriado para a confecção do desenho.

Às famílias e aos profissionais era pedido que desenhassem o quê, para eles, poderia representar o CRAS na forma de um desenho. Por ser uma técnica projetiva, a construção de desenhos possibilita a exposição do subjetivo, sem, contudo, estar atrelado a conceitos pré-concebidos e (ou) repetição de discursos dominantes, dando-nos a possibilidade de uma revelação mais aproximada do que o sujeito realmente sente em relação a determinado tema ou situação. “A utilização da construção de desenhos em pesquisas empíricas na área de administração visa estimular a manifestação de dimensões emocionais, psicológicas e políticas, pouco enfatizadas por métodos de cunho racional. [...]” (VERGARA, 2008, p. 49) Esse método também foi escolhido, devido ao conhecimento de psicologia do pesquisador, já que a orientação para usar tal método na interpretação das imagens, recomenda-se o profissional dessa área, sobretudo, quando o sujeito da pesquisa não participa da análise de dados. (VERGARA, 2008)

Para trazer “à tona” as representações subjetivas das famílias, procurou-se, pelo método indutivo, por meio da análise de discurso, traçar a relação entre os sujeitos e a realidade na qual estão envolvidos, permeados pela linguagem.

Mesmo que não comunique nada, o discurso representa a existência da comunicação; mesmo que negue a evidência, ele afirma que a fala constitui a verdade; mesmo que se destine a enganar, ele especula com fé no testemunho (LACAN, 1966, p. 253).

Partindo dessa premissa, as interpretações das representações no espaço de abrangência do CRAS exigiram mapeamento e análise dos discursos e toda a subjetividade que eles carregam.

A unidade de análise foi o setor público da capital mineira. Belo Horizonte tem sido referência no trabalho da Assistência Social, com a produção e publicação de materiais para a administração pública após pesquisas da própria Secretaria de Assistência Social, inovações nos serviços como forma de promover a adesão das famílias.

A amostra foi por conveniência, ou seja, pela facilidade de acesso na realização de atividades com algumas famílias cadastradas no CRAS. Para alcançar os objetivos propostos para este trabalho, procurou-se, numa perspectiva subjetiva, sistematizar a análise dos discursos construídos pelos entrevistados, compreendendo que a adesão/não adesão das famílias pode estar atrelada nessa identificação de não desejante, isto é, como se disse anteriormente, a desconsideração dos aspectos subjetivos, dos sonhos, dos desejos do pobre, também descaracterizando o lugar de cidadão. Dessa maneira, verificaram-se aspectos sobre a adesão a partir da identificação das famílias com o trabalho oferecido, e como seus modos de subjetivação se relacionam como o modo de vivenciar a nova política.

Os procedimentos metodológicos foram: 1) realização de entrevista com o gestor da Assistência Social do município; 2) realização de entrevistas com o coordenador geral dos CRAS; 3) realização de entrevistas com quatro (4) profissionais dos CRAS que lidam diretamente com o público, sendo dois profissionais assistentes sociais e dois profissionais Psicólogos, para apontarmos aspectos da adesão/não adesão do público-alvo preferencial. Logo após, houve: 1) realização de entrevistas com três (3) famílias beneficiárias do BF que comparecem às atividades do CRAS; 2) realização de entrevistas com três (3) famílias beneficiárias do BF que comparecem esporadicamente ao serviço; 3) realização de entrevistas com três (3) famílias beneficiárias do BF que nunca foram ao CRAS; 4) transcrição das entrevistas; 3) leitura flutuante do material; 4) retomada dos objetivos e hipóteses e confrontação destes com a análise da pesquisa; 5) sistematização das representações subjetivas construídas em torno das relações: sujeito e família, sujeito e Programa Bolsa Família, sujeito e CRAS, para identificar como estas relações são vivenciadas pelo sujeito, atuando como fator relevante no comprometimento da adesão/não adesão destas famílias a participarem das atividades no CRAS.

O número de entrevistados foi definido a partir do prévio conhecimento acerca dos sujeitos da pesquisa, levando-nos a crer que os entrevistados permaneceriam numa linearidade nos discursos, apresentando discursos repetitivos para as análises, o quê foi confirmado após a

construção desse trabalho. Dessa forma, tivemos um total de 6 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que frequentam o CRAS, sendo 3 de cada CRAS escolhido para as entrevistas. Respectivamente, 6 famílias que frequentam o CRAS esporadicamente e, 6 que nunca foram ao CRAS. O número de profissionais foi escolhido baseado na quantidade de profissionais que cada centro deveria ter segundo as “Orientações Técnicas – CRAS”, sendo a quantidade suficiente para nossa análise.

Os roteiros de entrevista foram pensados da seguinte forma: para os profissionais, a identificação nos possibilitaria perceber quais os profissionais estão inseridos no trabalho e qual o tempo de serviço nos CRAS, na tentativa de percebermos uma possível ligação entre o tempo de permanência do profissional no Centro e o desenvolvimento do trabalho com as famílias beneficiárias. Quanto às perguntas, há questões referentes a assistência social e ao CRAS, para averiguarmos o nível de conhecimento dos profissionais e envolvimento com o trabalho e, como estes percebem o CRAS e a questão da adesão/não adesão dos beneficiários do BF aos serviços.

No roteiro de entrevistas das famílias, fez-se a divisão em dois apêndices com algumas mudanças nas questões. Em concordância, os dois têm a identificação dos usuários para traçarmos o perfil das famílias atendidas. As demais questões, mesmo apresentando algumas diferenças, basicamente, são para se averiguar a noção de direitos e cidadania que os usuários apresentam, o conhecimento que eles têm a respeito do CRAS, os motivos pelos quais há a adesão ou não aos serviços oferecidos.

11 ANÁLISE DE DISCURSO SOBRE A ADESÃO/NÃO ADESÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO CRAS

11.1 Análise de discurso das famílias

As entrevistas foram feitas com famílias de dois CRAS diferentes da cidade de Belo Horizonte, que foram indicados pela gerente de Proteção Social Básica da Secretaria de Assistência Social. Para iniciarmos o trabalho da análise, nomearemos os CRAS de CRAS 1 e CRAS 2, resguardando assim, a identidade destes equipamentos públicos. Para resguardar também a identidade dos usuários dos CRAS, utilizaremos somente as iniciais de seus nomes.

Lembre-se que os critérios de seleção das famílias se encontram na metodologia. Entretanto, os responsáveis para a marcação das entrevistas e a escolha das famílias, de acordo com os critérios apresentados, foram os coordenadores dos CRAS e a equipe.

Inicialmente, perceberam-se realidades bastantes distintas entre os dois equipamentos. Algumas, por exemplo, foram a própria dinâmica de atendimento em relação ao fluxo de usuários nos dias das entrevistas, ou seja, usuários utilizando os serviços ofertados no equipamento. A proposta de entrevistar as famílias no próprio espaço do CRAS tornou-se inviável nos dois Centros, uma vez que, em ambos, a maior parte das famílias selecionadas não compareceu. Sendo assim, as entrevistas aconteceram nas visitas domiciliares. Algumas foram feitas na rua, por imposição do próprio usuário.

Entretanto, pelo menos as famílias que utilizam os serviços do CRAS 2, ou seja, aquelas que frequentam assiduamente os serviços, foram ao local, o que aconteceu no CRAS 1 com apenas uma usuária cadastrada. O CRAS 2 está mais de acordo com as “Orientações técnicas – CRAS” quanto ao espaço físico, incluindo, principalmente a recepção, que deve ser um espaço que proporcione a acolhida e a interação das pessoas que aguardam ser atendidas. Dessa forma, o espaço do CRAS 2 conta com um ambiente de leitura com livros à disposição da população, mesas e cadeiras circulares para que as pessoas possam sentar e ler, individualmente, ou estar em conjunto. Percebeu-se que o espaço sempre é utilizado, independentemente de o usuário estar buscando qualquer tipo de atendimento na ocasião.

Igualmente, pôde-se perceber, com as visitas domiciliares, algumas diferenças na vulnerabilidade entre os dois CRAS, incluindo diferenças na moradia, saneamento, limpeza

das ruas, emprego, apresentando, talvez, um indicador relevante para uma falta de participação maior dos beneficiários do BF no CRAS 1, já que estes usuários estão mais expostos a fatores de risco social e vulnerabilidades. Inclusive, este é o bairro de maior concentração dos beneficiários e é o que fica mais longe do equipamento, o que foi apontado pelos profissionais e o coordenador como fator possível à falta de participação.

Há também, na proposta do SUAS, a família como uma unidade a ser trabalhada e não apenas o indivíduo, na tentativa de ter uma política menos fragmentada. Pôde-se perceber, com as entrevistas, que o perfil das famílias tem a mãe como “chefe” de família e como provedora. Ela costuma morar com os filhos, por vezes com o companheiro. Normalmente, somente ela participa das atividades e utiliza os serviços do CRAS. Cabe lembrar que somente duas entrevistas foram feitas com as famílias, ou seja, não com todos, mas com a maioria que reside na casa. O nível de escolaridade dos entrevistados está entre o analfabetismo e o ensino primário incompleto ou ensino fundamental incompleto.

Todos os beneficiários entrevistados têm cadastro no CRAS. Porém nem todos utilizam seus serviços. Aqueles que nunca utilizaram ou utilizaram para questões emergenciais não sabem falar ao certo sobre o quê o CRAS oferece. Entretanto, no decorrer da entrevista, eles falam que vizinhos e (ou) colegas já disseram ou dizem para irem até lá, demonstrando que o principal meio de divulgação do CRAS parece ser o “boca-a-boca”, começando pelos usuários que frequentam o CRAS ou aqueles que já utilizaram algum serviço, mas que obtiveram algum retorno positivo.

(...) eu falei com ela pra vim cá, igual, ela tava procurando, não tava conseguindo pegar, por ela assim, sem encaminhamento cesta básica lá no regional. Aí eu falei com ela assim: vai lá no CRAS e faz o cadastro. Você procurando lá, a assistente social te ajuda. Te dá encaminhamento, quando não tem eles liga lá e procura saber. (E.F.R.G.S usuária CRAS 1)

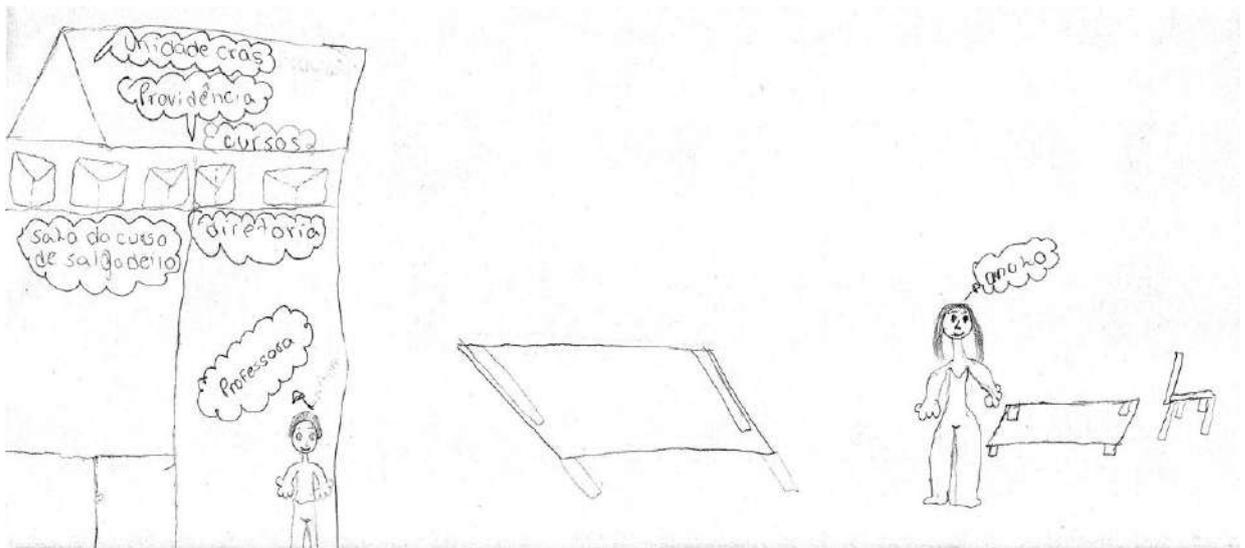
As entrevistas demonstraram também que o conhecimento acerca do que seja o CRAS, geralmente, corresponde à experiência e ao uso que o usuário faz do equipamento. Ou seja, ele associa o conceito de CRAS, e seus serviços, ao serviço que ele próprio já utilizou. Então, se, por exemplo, uma pessoa utilizou o CRAS porque ele é idoso e participa das atividades direcionadas para esse público, ele pensa que o CRAS é pra isso. Dessa forma, temos que o CRAS é: “Centro de apoio para os idosos. Mais ou menos isso, não é? É minha opinião”. (A.C. L.P usuária CRAS 2). De outra maneira, se o usuário utilizou o serviço para tirar

documentos, ele associa seu conceito a isso: “Lugar que eu fiz minha identidade. Quando eu preciso fazer alguma coisa eu vou lá. Mas nunca fui mais não.” (V. G. S. usuária CRAS 1); ou então: “É tudo que ajuda a gente, ajuda financeiramente. Quando eu tô com algum problema. Muito bom o CRAS.”(D. A. S. usuária CRAS 1). Ainda:

Pra mim é um local que a gente pode procurar ajuda, que pode ajudar a gente quando a gente precisa. Que pode fornecer, igual eu fiz aqui o curso de salgadeira. Pretendo fazer outros. Eu mesmo já precisei de “encaminhamento” pra cesta básica lá na regional, já me encaminharam pra serviço, só que até hoje não me chamaram. Aí já me encaminharam pro NIAT, lá a gente faz inscrição pra curso, pra oportunidade de emprego, aí eles encaminham a gente. (E.F.R.G.S usuária CRAS 1)

No desenho abaixo, feito pela usuária acima, o CRAS é representado como se fosse uma escola. É interessante perceber que apesar de estar escrito “anulo” a usuária quis escrever “aluno”. Ela faz o desenho da pessoa afastado das dependências do CRAS, enfatizando a distância entre os usuários e a recepção do CRAS de referência. O desenho demonstra uma separação entre o dentro (diretoria, professora, instalações) e o fora, local onde a aluna se insere. Isso reforça o discurso dos usuários, que não compreendem o CRAS como um lugar de inserção plena. Apesar de ter utilizado os serviços do CRAS para encaminhamentos de cesta básica, ela utilizou os serviços do CRAS, sobretudo, para cursos.

FIGURA 13 - DESENHO USUÁRIA CRAS 1

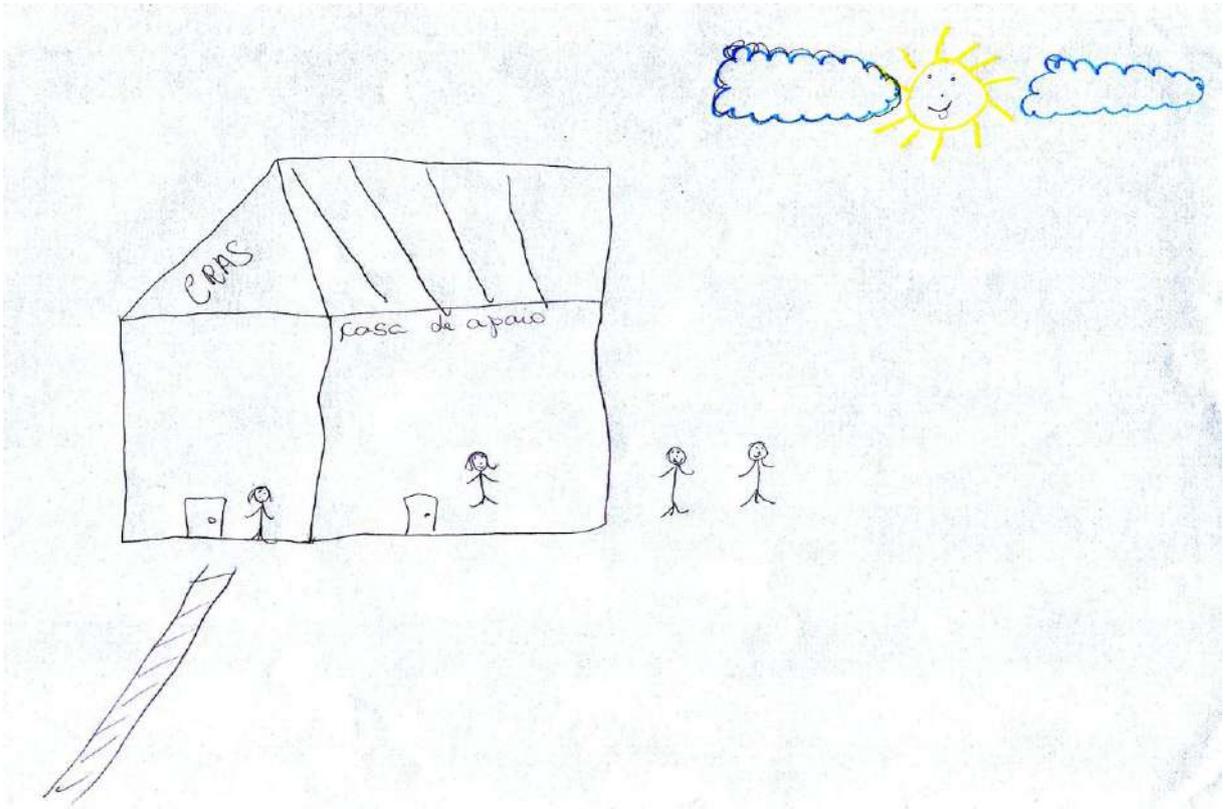


No CRAS 2, as pessoas que não frequentam ou frequentam esporadicamente têm conhecimento do CRAS como sendo “o NAF”⁶. “Eu não sabia que lá chamava isso não.” (R. C. B. L. A. usuária CRAS 2) “Você está falando ali no NAF?” (M. M. O. M. usuária CRAS 2) “Fala NAF que eu entendo.” (A. L. S. M. usuária CRAS 2) Entretanto, também não sabem dizer ao certo quais serviços o NAF oferece. “Minha colega Patrícia, fala, fala de lá, mas é NAF. Grupo de mulheres, mexe com computador. Ela nunca me falou que lá chamava esse nome não.” (R. C. B. L. A. usuária CRAS 2) “Não sei. O que é NAF? Também não sei. Fiquei de conversar com o Fernando da Associação pra saber”. (M. M. O. M. usuária CRAS 2)

A expressão “casa de apoio” é uma constante nos discursos das famílias, principalmente as que frequentam. Palavras como “ajuda”, “carentes” também aparecem nos discursos e em alguns desenhos. “Eu respondo que é uma casa de apoio, porque eu ainda não entendi o que significa”. (E. M. S. usuária CRAS 2) Pode-se ver que a expressão “casa de apoio” traduz uma generalidade, significando que nem os usuários têm consciência da especificidade do CRAS, nem os profissionais souberam passar para eles em que consiste, realmente, o CRAS. Há uma dissintonia entre os discursos. O desenho abaixo apresenta alguns aspectos: a inclusão de usuários (dentro e fora da casa), as portas que indicam o acolhimento, e o sol que brilha no céu. Apesar do desconhecimento, há uma visão positiva do CRAS.

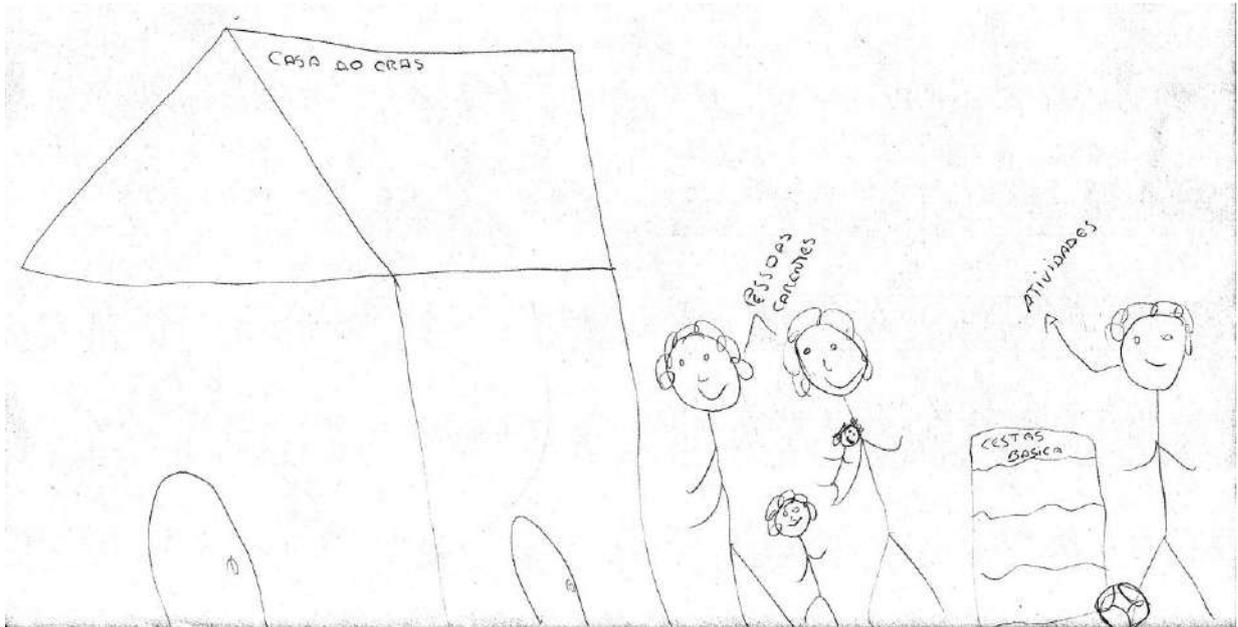
⁶ Desde 2001, moradores das áreas mais carentes têm garantido o acesso à rede de serviços públicos com o BH Cidadania. Mais de 30 mil pessoas, 5.800 famílias, estão incluídas nas políticas sociais do município - Assistência, Abastecimento, Cultura, Direitos de Cidadania, Educação, Esportes e Saúde - por meio dos Núcleos de Apoio à Família (NAF), porta de entrada do programa. Cada uma das nove regionais tem um NAF, onde as famílias encontram apoio, orientação, atendimento individual e atividades coletivas. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=programaseprojetos&tax=10230&lang=pt_BR&pg=6080&taxp=0&

FIGURA 14 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2



No desenho abaixo, a usuária faz o desenho da cesta básica com certo destaque, ou seja, quase do tamanho das pessoas. Cesta básica e pessoas carentes aparecem muitas vezes como inseparáveis no discurso das famílias sobre os serviços, reforçando a ideia de que os serviços que sempre foram ofertados no campo da assistência social foram de ordem material. Reforçando o que já aparece nos outros desenhos, há a consciência do lugar: o CRAS é uma casa, um espaço definido. Os usuários são mulheres e manifestam satisfação: todos sorriem. O aspecto prazeroso aparece na bola de futebol e na presença das crianças.

FIGURA 15 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2



Todavia, há uma usuária do CRAS (CRAS 2), conseguindo articular como se apresentam os serviços, isto é, o modo como estão organizados os serviços da proteção social básica, de acordo com a política de assistência social e a implantação do SUAS.

O CRAS é um centro de referência social, onde lá atende, encaminha pra... orienta seu bolsa família, orienta se a pessoa precisar dos cursos, tem pro jovem que atende os jovens de 15 a 18 anos e outras coisas mais. Aqui o CRAS ajuda em muitas coisas, não da nem pra citar todas, são muitas. O CRAS é pra tá...é uma referencia da prefeitura pra ta assistindo o povo, pra ta assistindo a população. (M.R.S.M. usuária CRAS 2)

No CRAS 1, as famílias são as que mais utilizam os verbos dar, receber, ajudar. Há também respostas subsequentes “Não sei” até mesmo das famílias que utilizaram os serviços, revelando algo do não saber da pessoa do pobre, impedindo o aparecimento do sujeito de direitos. Do mesmo modo, neste CRAS, as questões das famílias se ligam mais em situações emergenciais: se o equipamento então, não pode fornecer cesta básica, por exemplo, eles interrompem o acesso. Portanto, por esse discurso, vê-se que o CRAS não é visto como lugar

de direitos, mas como espaço assistencialista, apenas. Apesar de a concepção do CRAS ser contemporânea, sua recepção ainda é antiga. O verbo “precisar” liga-se a precisão, necessidade, carência e se completa com o recebimento de doações. Não há consciência da precisão de direitos.

O verbo precisar é muito utilizado pelos usuários, principalmente os que não frequentam os serviços ou utilizam alguns esporadicamente. Percebe-se que este “precisar” está sempre reduzido às ajudas materiais. “Quando eu preciso de lá sempre tem alguém pra me ajudar. No documento, encaminhamento pra cesta básica. Só não vou quando não estou precisando mesmo.” (V. G. S. usuária CRAS 1) Acredita precisar somente disso, talvez porque os serviços ligados à assistência sempre esteve conectado às ações do tipo.

Geralmente, os usuários que não frequentam o CRAS não receberam visita dos profissionais, ou então a receberam, mas para aplicação de recurso do BF. Em resposta à pergunta “Já recebeu visita dos profissionais do CRAS?” Algumas respostas: “Não. Primeira vez”. (E. M. S. usuária CRAS 2) “Não, só quando meu menino faltou de aula.” (V. G. S. usuária CRAS 1) Isso pode apontar que a busca ativa pode ser um processo interessante a ser reforçado no trabalho com as famílias, pois aponta uma insistência pela presença do usuário que talvez, nunca teve um serviço que o buscasse além das questões materiais ou somente para aplicabilidade de sanções.

No CRAS 2, uma usuária responde que o CRAS seria “Para [...] conhecer o projeto deles, o que eles tem de projeto pra vida deles [...]” (S. R. S. usuária CRAS 2) Ela está dizendo que os profissionais do CRAS sabem da vida deles, mas ela não. Assim, no momento, frequenta o CRAS esporadicamente e, apesar de ter sido uma frequentadora assídua dos serviços, incluindo vários cursos realizados, não faz proveito da renda que os cursos já puderam lhe proporcionar: “Fiz o da bijuteria. Arrumei dinheiro com isso, só não continuei. Biscuit, dá até pra ter renda com isso.” Isso pode ser um indicador do discurso dominante do saber, ou seja, o discurso que sobrepõe o outro, que diz saber sobre o outro sem lhe dar a palavra.

Apesar de algumas problemáticas e do próprio discurso dos gestores e trabalhadores da assistência culminarem num discurso, talvez, revelando uma prática ainda assistencialista, o CRAS tem sido uma porta para o reconhecimento dos direitos para as famílias atendidas. Mesmo que elas não consigam falar do conceito de palavras como cidadania, ou como direitos básicos, que são garantidos constitucionalmente, elas conseguem, através do CRAS, reconhecer seus aspectos. Questionada sobre o que é ter direitos e o que representa a palavra cidadania, uma usuária responde: “Sei lá. Aí você me apertou. Dia-a-dia normal. Todos nós

temos, basta querer. Moradia, uma casa própria.” (V. A. J. M. usuária CRAS 1) O discurso da usuária não entende os conceitos (constructos), mas a sua expressão em objetos ou situações concretos: “dia-a-dia normal” e “casa própria”.

Da mesma forma, temos a perspectiva do reconhecimento pelo outro como sendo relevante para a participação aos demais serviços do CRAS e não apenas a busca das chamadas demandas emergenciais. A usuária abaixo utilizou os serviços porque a filha apresentava depressão. Como no CRAS havia o serviço “Casa do Brincar”, ela fez o acompanhamento por meio desse serviço, demonstrando assim que, para ela, o CRAS atendeu uma amplitude maior. Do mesmo modo, a escuta também reflete o sentido da cidadania e aponta a percepção das diferenças sociais.

Acho que é o respeito. Acho que é muito bom chegar num lugar e ser bem recebida, sem discriminação. É o principal. Ter respeito e ser respeitada. Às vezes a gente chega num lugar de pessoas de classe alta, a gente parece que fica mais diminuída, **parece que a gente perde a liberdade de ir pra frente, de seguir nossos objetivos. Quando a gente é mais bem recebida, a gente fica mais disposta a resolver os problemas que tem que resolver.** (M. A. N. usuária CRAS 2, grifo nosso)

A pesquisadora foi informada, também, que, no CRAS 2, há uma atuação constante da regional, ou seja, a população é estimulada à participação, primeiramente através da escuta das demandas. Então, uma usuária diz:

Eu sou do grupo de mobilização. Um grupo que... quando vai ter alguma coisa aqui, a gente mobiliza as pessoas, eu trago problemas de lá pra cá. A gente reúne todo mês. E vai discutir alguns problemas principalmente da Vila, né? Que eu moro na Vila, e as pessoas do CRAS tão indo muito pouco agora na Vila, que eu acho que o CRAS agora tem menos funcionário, então a gente traz esse problemas tudo pra gente discutir em reunião. (M.R.S.M. usuária CRAS 2)

Poder-se-ia dizer que o fato de ela ter citado que o CRAS, atualmente, não se faz tão presente na Vila – apesar de apresentar uma realidade precária (número de funcionários) – ela está apontando uma consequência positiva de um trabalho anterior à participação desses usuários. Talvez essa escuta, primeiramente individual dos usuários que são do grupo de

mobilização, depois a busca ativa no território, tenha proporcionado o fortalecimento do vínculo comunitário por meio de alguns usuários que aderiram aos serviços do CRAS. Parece que o vínculo, construído do particular para o coletivo e depois do coletivo para o particular, harmoniza a proposta da participação da população. Veja-se o que diz a usuária abaixo. À medida que ela foi sendo escutada, ouvida em suas fragilidades, acolhida, através das ações do CRAS, ela se tornou mais ativa. No momento, ela também estuda para ter mais oportunidades.

Nossa! Me sinto lá em cima porque minha auto estima só voltou depois do CRAS. Desde que inaugurou que muitos anos eu frequento aqui. Aí eu comecei a fazer curso, coisas que eu pensava que eu não tivesse condições de fazer de artesanato e a partir daí eu fui criando muita amizade lá dentro e a gente às vezes acha que é pequena. Aqui eles me dão muito valor, igual muito das meninas saíram, agora tem outras, mas tão boas quanto as outras, nossa! Bom demais. Aprendi muita coisa: informática, e sinto que eu sou capaz. Através daqui mesmo, da orientação, da convivência aqui. A oficina de artesanato me ajudou. Na época eu fiz muito colar, muita pulseira. Consegui! Teve um que eles tentaram me ajudar, mas eu não tinha ensino médio. Eles queriam me colocar na CEMIG. (M.S.R.M. usuária CRAS 2)

Por outro lado, o CRAS pode ser visto também como um lugar estigmatizante, tornando-se um estereótipo para os beneficiários. “Lá só dava favelado!” (A. L.S.M. usuária CRAS 2)

Para todos os beneficiários do BF entrevistados, incluindo os usuários que frequentam e os que não frequentam o CRAS, percebemos que o CRAS é, sobretudo, o lugar da escuta, do acolhimento, tornando-se o lugar do reconhecimento do outro. O discurso reitera os desenhos, em que o CRAS é representado por uma casa. “Posso desabafar quando estou com problema. Muito bom” (S. R. S., usuária CRAS 2). Todos, em unanimidade, fazem a comparação do CRAS em relação aos postos de saúde, salientando a questão do ser tratado bem, ser atendido, revelando mais uma vez a questão do reconhecimento e cidadania. Cidadania também é escutar o outro. “Porque é bom conversar com as meninas. Elas tratam a gente bem. Educadinhas.” (L. B. usuária CRAS 1) “Muito bom! Senti uma felicidade danada. As meninas são boas mesmo. Todas elas. Elas são muito boazinhas.” (D. A. S. usuária CRAS 1)

Os meus direitos ne? As coisas que eu tenho direito. Poder ir participar, ter o direito de participar das coisas. Respeitar o direito do outro. Até onde eu acho que eu posso ir. **Lutar pelos meus ideais, pelos meus direitos.** [...] Cidadania é a pessoa participar mais do mundo, das coisas dos bairros, da sua cidade. Participar das decisões tomadas até mesmo no bairro, na escola do seu filho. (P.P.S. usuária CRAS 2)

Scarparo e Poli (2008) dizem que “Na oferta de serviços de atendimento, inclusive com o auxílio material, alguns impasses que se colocam são a dita falta de demanda para tratamento em situações de maior complexidade ou a reincidência dos casos.” (SCARPARO; POLI, 2008, p. 2). Isto é, o acolhimento aos pedidos fica retido às emergências, a escuta dos profissionais não vai para além dessas questões e nem tampouco a fala dos usuários.

Dessa forma, com as análises, podemos acreditar que as famílias precisam ser inquiridas dos seus sofrimentos numa busca pelo subjetivo. Situações concretas como a fome, situações precárias de habitação, desemprego e outros problemas da pobreza, podem também acarretar sofrimentos emocionais aos usuários, que quase nunca são levados em consideração. Por exemplo, a dor do estigma de morar num bairro periférico e não ser reconhecido pelo outro em suas potencialidades, pode causar na autoestima do sujeito consequências negativas, travando seu desenvolvimento, ainda que nem ele mesmo saiba dizer. A fome pode doer fisiologicamente, mas também a dor psicológica da desigualdade social inclui não poder participar de tantas coisas que o mundo oferece e que esse mesmo mundo diz que pode fazê-lo melhor perante os outros. Assim, o discurso fica preso em torno do material, já que o pobre sempre é inquirido do lugar dessa falta.

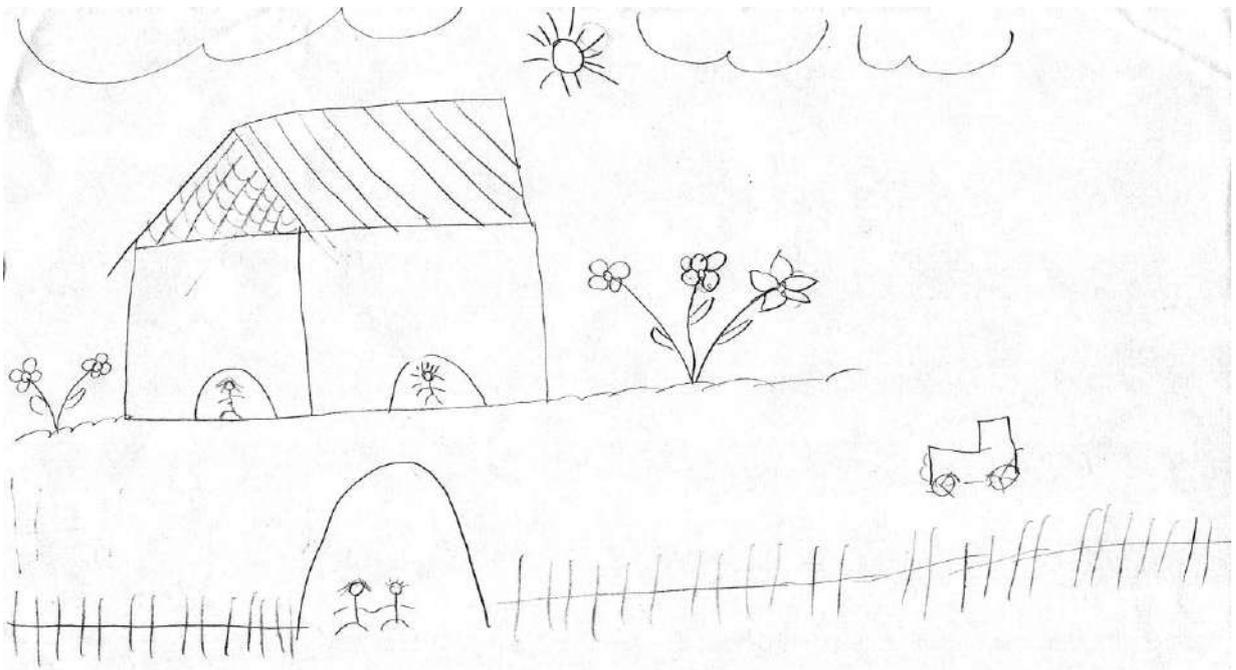
Verificou-se que todo o sofrimento do pobre é atribuído à falta de coisas materiais. Entretanto, nas entrevistas eles dizem de sofrimentos humanos (subjetivos), da falta de reconhecimento de seus desejos, do desejo de reconhecimento que eles “também” gostariam que fossem levados em consideração. Depressão, sentir-se sozinho, sentir-se pequeno (autoestima) são problemas que o afetam.

Pode-se perceber que o trabalho com as famílias, na busca pela adesão, principalmente dos beneficiários do BF, torna-se um trabalho árduo, na medida em que se torna difícil buscar um sujeito “capaz” de se colocar, de dizer de seu sofrimento além da falta material.

Entretanto, o discurso dos usuários têm demonstrado que a participação assídua está muito mais ligada quando conseguiram ser ouvidos em seus sofrimentos subjetivos. Mesmo que a pessoa cesse com o acesso ao CRAS ou que tenha ido uma vez, é disso que ela se

recorda. “Desenhei o que eu vi lá. Entrei numa sala pra contar meus problemas e chorar. Lembro que ela me tratou muito bem.” Esta usuária está dizendo que o CRAS a recebeu numa escuta subjetiva, ou seja, para além das suas necessidades emergenciais. O desenho que ela fez demonstra um certo contentamento com o CRAS e com o que vive no momento, ou seja, ela faz um desenho expansivo que ocupa toda a folha, com duas pessoas de mãos dadas, provavelmente denotando certa identificação por causa da reconciliação com o marido, ocorrida logo depois de ter utilizado os serviços do CRAS. Nota-se que a maioria de usuários representada é constituída por mulheres.

FIGURA 16 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2



Outra usuária diz sobre o que é o CRAS: “Eu respondo que lá dá encaminhamento pra psicólogo, pra fazer curso. Minhas crianças brincava lá, mas agora elas já está grandinha. As outras qualidades eu já não sei por que eu não vou lá. Fui muito bem atendida, não tenho nada a reclamar. O curso seria o melhor que tem lá. Quanto mais a gente aprender melhor.” Em seguida, a mesma usuária diz: “Povo brasileiro devagar demais. Acho que a gente deveria ter mais iniciativa. Acho que a gente acomoda. **As minhas filhas eram muito deprimida e melhorou lá, elas brincando.**” (M.A.N. usuária CRAS 2, grifo nosso) Ela diz que o curso é “[...] o melhor que tem lá”, mas na prática utilizou os serviços, principalmente, para questões

emocionais que a afligiam muito. O que foi mais importante pra ela foi a parte subjetiva, ainda que ela tenha citado a parte objetiva.

A respeito da pergunta: “Algum serviço que o CRAS te ofereceu te ajudou em alguma área da sua vida?”, a usuária responde: “Reunião mês de março com psicólogo, atividade manual. (D. A. S. usuária CRAS 1) Apesar dela ter respondido em outro trecho que o CRAS ajuda financeiramente, podemos perceber com esta resposta que também houve uma escuta diferenciada da usuária. Ela é uma das usuárias que frequentam o CRAS 1. Outra usuária que frequenta: “Me sinto bem. Bem atendida. As meninas trata a gente **com muita atenção**. Não tenho nada a reclamar. Inclusive **minha filha estava com depressão** e ela veio passar o tempo, pintou umas bolsa, umas blusinhas. (A.C.L.P. usuária CRAS 2, grifo nosso)

No desenho abaixo, a usuária diz assim: “Desenhei esse desenho porque as portas é várias oportunidades para as pessoas, o sol brilhando também, oportunidade. Os frutos são as pessoas, se participarem direitinho.” A interpretação dada é correta. Além da visão otimista, com flores, árvores e sol brilhando, há a representação da casa, sempre alta, com toda a sua simbologia de acolhimento (portas) e de espaço de referência. Note-se que o sol está sobre a casa.

FIGURA 17 - DESENHO USUÁRIA CRAS 2



Outra usuária diz: “O CRAS seria uma grande oportunidade pra quem quer mudar de vida. Tem pessoas que fica esperando em casa. Esperando acontecer alguma coisa. O CRAS abre a porta.” A perspectiva do reconhecimento do desejo e o desejo de reconhecimento a partir do outro possibilita a vontade de viver, de buscar. No contrário, temos um embrutecimento do sujeito.

A possibilidade do convívio social também constitui fator relevante para o reconhecimento. “Pra mim é um horário que eu convivo com as pessoas, as meninas são excelentes pra trabalhar com a gente. É um descanso, pra gente não ficar em casa. (A.C.L.P. usuária CRAS 2) Outra usuária afirma:

Ah! O CRAS pra mim é uma inovação no bairro. Aproxima mais a gente das coisas que acontecem no bairro. Hoje em dia as pessoas falam que não tem atividades para os filhos, é mentira porque aqui no CRAS tem muita. Integração, conhecer as

peessoas. [...] Me sinto bem. **É um lugar onde eu posso vim pra espairecer, encontrar amigos, conversar.** (P.P.S. usuária CRAS 2, grifo nosso)

Todas as pessoas que participaram ou participam do CRAS, percebe-se que foram escutadas além da demanda emergencial. Ou seja, os sofrimentos subjetivos foram **provocados** a serem ditos e, por sua vez foram ouvidos. Para as famílias, não é fácil falar de assuntos de ordem subjetiva se a assistência social sempre distribuiu coisas materiais e o alvo da atuação nunca ultrapassou as necessidades básicas e fisiológicas, como se o pobre não sofresse em seus sentimentos. Percebe-se portanto, que o CRAS dá uma voz aos usuários, que passam a dizer, passam a se dizer, a se referenciar e a se considerar como pessoas.

Constatou-se, também, que os desenhos de todos os usuários são uma casa, até mesmo daqueles que dizem que nem sabiam o que era o CRAS. Isso pode indicar que o CRAS exerce referência no território. A simbologia da casa indica a referência, a proteção, o acolhimento e também o poder. Em todos os desenhos, ela tem uma posição de superioridade: é sempre alta.

A proposta foi privilegiar o discurso das famílias. Dessa forma, procedeu-se com a metodologia descrita nesse trabalho. Entretanto, em sua maioria, as famílias apresentaram um discurso vazio de sentido, o que salienta para nós que o pobre ainda ocupa um lugar desprivilegiado. O discurso não possibilitou uma análise mais extensa, mas uma análise que revelasse esse esvaziamento. Indicou que a política, apesar de ter uma proposta pertinente, compõe um quadro com “n” fatores a serem trabalhados em sua prática e execução. Mas, a análise do discurso indicou que, para os usuários, o CRAS é o espaço onde podem se expressar e ter voz. Mesmo que o progresso não seja grande, já é um começo.

11.2 Análise de discurso dos profissionais e algumas referências de concordância com o discurso das famílias

As entrevistas com os trabalhadores foram feitas com os profissionais de curso superior com funções no CRAS. Dentre elas: assistentes sociais, psicóloga e coordenadores. A gerente da PSOB também foi entrevistada. Não foi possível entrevistar a Secretária de Assistência Social do município devido à sua recusa em participar. Os coordenadores, bem

como a gerente de PSOB, são pedagogas e professor. Todos os entrevistados têm de 3 meses a 10 anos de atuação na assistência social. Especificamente no CRAS, a atuação chega a 3 anos no máximo.

Até o dia da análise, não havia profissional psicólogo no CRAS 2. No CRAS 1, o profissional da área estava deixando o serviço, o que sugere uma grande rotatividade no quadro de funcionários. Podemos pensar em vários fatores: desvalorização do trabalhador; carga horária de trabalho maior que a dos profissionais de serviço social, talvez uma falta de apoio aos profissionais na balização da sua prática, podendo apresentar um entrave para a política de assistência social. Dessa forma, um profissional aponta como entraves:

Eu acredito que, contratação de funcionários, de trabalhadores pra assistência, valorização desses trabalhadores para que eles permaneçam. Hoje eu acredito que a assistência, a alta rotatividade, principalmente pelo fato da maioria dos trabalhadores serem contratados. Enfim, eu acho que a valorização do profissional é um bom começo. **A capacitação permanente desses funcionários. Uma capacitação efetiva mesmo.** Já que as capacitações de hoje, eu percebo que está aquém do esperado. (M.T.F. profissional CRAS 1, grifo nosso)

Do mesmo modo, os coordenadores demonstram a insatisfação com a atuação de alguns profissionais, levando- a crer que alguns profissionais podem não apresentar perfil para trabalhar com a política, ou que a política não contribui para processos seletivos formais que busquem perfis adequados para a execução dos serviços como, por exemplo, concursos.

Eu acho que a gente esbarra numa questão relacionada aos recursos humanos. Eu acho que a assistência, ela trabalha com um recurso humano insuficiente, ne? E também tem um outro problema que eu considero que é a terceirização, ne? Hoje a gente tem muito mais funcionários, por exemplo, na secretaria de assistência, a gente tem mais funcionários terceirizados do que concursados. Isso de certa forma leva a uma precarização mesmo do serviço. Então, um dos entraves que eu considero é esse também, ne? (L. S. S. coordenador CRAS 2)

Eu acho que o que pega mesmo hoje pra gente é a questão dos recursos humanos, o que está proposto no RH/NOB/SUAS. Concursos. Belo Horizonte tem anos que não faz concurso pra área da assistência. Como Belo Horizonte trabalha com contrato, não quer fazer concurso. **Mas pelo menos que você trabalhe também da forma que você tá: contrato. Mas, que você siga o que está posto dentro da política.** (G.C.B coordenador CRAS 1; grifo nosso)

A abertura para novas áreas de trabalho dentro da assistência social, como para a psicologia por exemplo, pode apresentar para o “novo” profissional situações difíceis de lidar, por vezes, soando como angustiante, revelando um desnorreamento de suas ações e um não saber como lidar com o trabalho. Por outro lado, profissionais já acostumados em trabalhar com vulnerabilidades sociais no campo da assistência social, como assistentes sociais e outros, a metodologia também se mostra de uma forma nova e diversa da que estavam acostumados a trabalhar, apresentando, ainda, uma política de difícil compreensão para sua execução. Dessa maneira, mesmo que a nova proposta do SUAS apresente uma forma de trabalhar mais padronizada, com parâmetros mais delineados, os profissionais demonstram certo desconforto com a atuação. Poderíamos considerar que o “velho” modelo de atuação assistencialista influencia o desempenho dos profissionais no momento de trabalhar com as famílias.

O serviço do CRAS ele acaba sendo também pras famílias um serviço frustrante, porque quando a gente apresenta o serviço e a gente fala que é o lugar da acolhida, da escuta, da informação, da orientação, a porta de entrada do SUAS, digamos assim, mas na hora que ela apresenta as demandas, **o que nós temos a oferecer pra responder a essas demandas?** (C. R. C. C profissional CRAS 1, grifo nosso)

Tem hora que eu fico preocupada: será que é isso que elas querem? Será que ela quer sair de casa e trabalhar? Será que é o momento dela pra trabalhar aquela problemática que ela está vivendo ali agora? Porque você procura fazer a oficina dentro da demanda que elas trazem, nos atendimentos ali. Mas, será que é isso que elas querem? Será que elas querem trabalhar aquilo em grupo mesmo? Não sei. Tem hora que eu fico pensando assim, se de fato as nossas oficinas **atendem a demanda dessas pessoas.** (G. C. B. coordenadora CRAS 1, grifo nosso)

Nesse último discurso, nosso grifo demonstra que, apesar da profissional está angustiada e o fato dela estar questionando se as ações validam o acompanhamento das famílias, em outros trechos ela sempre refere “demanda” como algo emergencial. Dessa forma, poderíamos dizer que “atendem a demanda dessas pessoas”, referiria aos aspectos de cunho assistencialista, já que o plano subjetivo proposto também pelas oficinas é questionado por ela.

Em relação à não participação do público alvo, temos:

Muitíssimo baixa. Como eu vinha com a experiência de outros CRAS, onde a adesão das famílias era maior, aqui chega a ser frustrante, porque a gente manda carta, a gente telefona, a gente aproveita as visitas pra entregar algum folder, fazer algum convite, mas, nem assim a gente consegue a adesão. E aí entendendo a adesão do jovem e dos adultos, não vou nem colocar das crianças, porque as crianças são condicionadas aos adultos. (C.R.C.C. profissional CRAS 1)

Aqui as pessoas participam muito pouco das atividades oferecidas. Aqui no CRAS. [...] a gente não consegue ainda saber avaliar o por quê. Não sei se é porque a gente está longe do território mais vulnerável que é o 1º de maio, porque o quê que aconteceu? A gente atende três bairros, 1º de maio, Providência e Minaslândia. Mas se você for ver, esse aqui não é o público alvo, nem Minaslândia e nem Providência. Lá embaixo seria a Vila 1º de maio. Não sei se é porque eles estão muito longe da gente, e isso dificulta um pouco eles estarem participando das atividades. Mas, também muitas vezes a gente já fez atividades lá e a participação também foi baixa. Eles nos acessam pela demanda deles. Mas, a partir do momento que aquela demanda foi sanada, eles não voltam mais aqui. (G.C.B. coordenador CRAS 1)

Quanto ao público prioritário, ou seja, neste estudo especificamente os beneficiários do programa BF temos em relação à participação:

Mais baixa ainda. Quando a gente veio pra cá, falando especificamente da realidade desse território, a gente ficava pensando muito que aqui antes de ser o CRAS, aqui já foi CAC, Centro de Apoio Comunitário, que foi um serviço criado, mas que ele não deu conta de atingir as suas metas. Então vamos colocar que a população, a comunidade, o território de abrangência nosso, poderia perceber esse equipamento ainda como CAC. Mas eu acredito que em 3 anos de divulgação, de visitas domiciliares, de parcerias e com as demais políticas, essa visão ainda não ter sido modificada é até complicado de achar isso. Então eu fico pensando que aqui a gente tem o grande desafio que as pessoas ainda não se apropriaram desse local como um local de direito delas, como um local de atendimento. Pode ser um dos fatores. Pegando especificamente o público prioritário que é Bolsa Família, Peti, BPC, a gente teria até que fazer um estudo mais específico no sentido de buscar entender o quê que acontece, que quando as famílias, elas atingem um nível de fragilidade, de violação de direitos, é muito difícil a gente ter acesso a elas [...]. (C.R.C.C. profissional CRAS 1)

Nó! Muito baixa! Aquilo que eu te falei, só pela demanda deles. Muito baixa. Aquilo que eu te falei: até o recurso, por exemplo, o benefício da família está suspenso, ela não vem aqui pra fazer o recurso. A gente recebeu uma lista, se você contar quantas pessoas que vem aqui pra fazer o recurso são pouquíssimas. Quer dizer, a gente é que tem que ir atrás. Às vezes, ela tem 3 meses de sanção direto, se você não for atrás aquilo ali... Não tem participação eficaz dos beneficiários. Em relação às oficinas, a gente faz oficinas só para o Bolsa Família todo mês. De 200 cartas que você manda, só vem 50 pessoas do BF. E olha que é a família que a gente mais acessa, pela busca ativa, como a gente tem eles como público prioritário, a gente tem que cadastrar 100% das famílias do território. Aí a gente manda carta porque não nos procuram. Tem família que não vem aqui fazer o cadastro, então a gente tem que cadastrar ela em casa, porque ela se recusa a vir. Porque se ela tá recebendo o benefício e tá tudo bem, então não tem porque ela vir procurar o equipamento. Então é a gente que vem atrás mesmo. Às vezes quando ela precisa recadastrar, a gente é que avisa. Ela tá na época do recadastramento. Tem família que apareceu aqui semana passada e que tava suspenso, por quê? Porque não

recadastrou. Quer dizer, todo mundo recebeu o papel que tinha que se cadastrar. Não justifica a família: “Ah, não deu tempo! “Ah, eu tava trabalhando! Ah, não sei o que...” Elas procuram mesmo quando elas estão com as necessidades delas e não porque reconhecem esse lugar aqui como espaço delas. É o espaço de suprir naquele momento as necessidades delas e não um espaço de convivência, de fortalecimento. Não vejo isso não. (G.C.B. coordenador CRAS 1)

As dúvidas acerca da atuação aumentam na medida em que a adesão dos beneficiários fica comprometida. Por isso, alguns profissionais podem apenas repetir o discurso dos Guias e Manuais do MDS quando indagados por questões conceituais como, por exemplo, o conceito de CRAS. Por exemplo, ao pedir para que um profissional fizesse um desenho que representasse o conceito de CRAS, este diz: “Vou fazer o desenho do ministério.” (C.R.C.C. profissional CRAS 1). Dessa forma, ele procede com o desenho rapidamente, demonstrando certa indiferença com a atividade. Ressalte-se que, apesar de as logos dos CRAS terem sido representadas de várias formas pelos municípios, ou seja, anteriormente os municípios não seguiam uma linha de identificação única, apenas semelhante - as placas de identificação do serviço tinham sempre uma casa, com desenho de pessoas, geralmente uma família (pai, mãe e filho) – o profissional apenas fez o desenho para cumprir uma tarefa, denotando um profissional indiferente à política. Veja-se abaixo a comparação entre o desenho e a logo:

FIGURA 18 - COMPARAÇÃO ENTRE O DESENHO DE UM PROFISSIONAL REPRESENTANDO O CRAS E UMA LOGO REPRESENTATIVA DO CRAS

DESENHO REPRESENTANDO O CRAS	LOGO REPRESENTANDO O CRAS
	 <p data-bbox="810 1025 1449 1093">*Fonte: http://poprua.blogspot.com/2011/05/logos-de-cras-ao-longo-do-brasil.html</p>

Igualmente, para esse profissional, a prática e a teoria não estão em consonância: ao final não conseguem a adesão dos usuários aos serviços. Portanto, há uma cisão, uma divisão que não permite alcançar a proposta do trabalho com as famílias do território. Ele mesmo passa a não acreditar: “Na teoria ou na prática?” (C.R.C.C. profissional CRAS 1) Do mesmo modo, apresenta desconfiança em relação ao serviço que o CRAS pode oferecer, emanando um discurso assistencialista. “Num modelo assistencialista, os profissionais são os ‘salvadores’ que fazem de tudo para aliviar a miséria. O problema é que, quando se colocam nesse lugar, invertem a demanda e acham que sabem o que é melhor para o usuário” (CREPOP, 2008, p. 24). O fato de o profissional referir-se à oposição entre teoria e prática, indicando um descompasso entre proposta e atuação, assinala também a separação entre a proposta de política pública (o CRAS) e sua própria atuação. Desenhar o “desenho do Ministério” significa separar, radicalmente, a teoria (governo, políticas públicas e Ministério) e sua própria prática.

[...] Buscar entender o quê que acontece. Que quando as famílias, elas atingem um nível de fragilidade, de violação de direitos, é muito difícil a gente ter acesso a elas e **retirá-las** desse lugar de onde elas estão [...]. E a partir daí **retirar** ele da condição que ele se encontra. [...]

Igualmente, na fala deste profissional, percebe-se que muitas famílias, que não conseguem ser acessadas, já estão com vínculos familiares prejudicados, sem nenhuma perspectiva de futuro. Apesar de o CRAS fazer a contrarreferência, os profissionais parecem não dar conta dos atendimentos, ou seja, mesmo que as famílias sejam encaminhadas da proteção social para o CRAS, na perspectiva de terem os direitos básicos garantidos, há uma confusão na medida em que o profissional se perde na demanda, já que o CRAS é a proteção social básica. Então, como trabalhar proteção básica se o nível da vulnerabilidade já está na proteção especial?

Eu hoje fico me questionando. A família tá numa condição em que o filho é usuário de drogas, o marido bebe e espanca a mulher. Ela não consegue um emprego porque ela não tem qualificação e os anos vão passando. E mora numa moradia de situação complexa em período de chuva. Aí eu fico pensando: a família vem e a gente vai fazer um grupo de convivência familiar, ou a gente vai falar de depressão, ou a gente vai falar de auto-estima da mulher. Ela sai da casa dela, fica aqui duas, três horas, faz um artesanato que hoje é chamado de arte educação e depois ela volta pra realidade dela e de fato, o quê que esse grupo, a participação nesse grupo auxiliou ela em termos práticos nas dificuldades que ela tá passando? E quando por exemplo, a família chega aqui falando que precisa de emprego pro adolescente, o quê que a gente tem pra oferecer pra adolescente hoje? O pro-jovem adolescente que da metodologia a gente também pode falar que é uma metodologia de primeiro mundo, mas que na prática são muitos os entraves que ele possui e enquanto a gente tá chamando ele pra participar de oficinas, ele tá é demandando emprego pra ajudar em casa, pra poder comprar as suas coisas. E por exemplo, período de chuva: enquanto a gente tá fazendo evento, a gente tá fazendo oficinas, as famílias estão perdendo as casas. (...) O CRAS é um serviço de prevenção. Mas hoje, a maioria das famílias que a gente atende, a gente não atende no terreno da prevenção. Então, a gente, às vezes, inclusive numa especificidade, que deveria inclusive, ser da especial. Então por exemplo, se você me perguntar quais atividades hoje vocês desenvolvem no terreno da prevenção, eu nem saberia te dizer. (C.R.C.C. profissional CRAS 1)

Em contrapartida, há um outro discurso. Podemos considerá-lo como uma resposta para o profissional acima. Um profissional do CRAS 2 exerce a articulação dos serviços, mesmo ela não estando no nível da assistência social, como forma de exercer a proteção social. Pode-se acreditar que a consequência de atuações como esta, promovem uma certa

adesão dos usuários, já que, como foi dito no início dessa análise, o CRAS 2 denota um nível de adesão maior em comparação ao CRAS 1.

O CRAS é um espaço multifacetário, multidisciplinar, é o espaço da diversidade. Nós, o trabalho do CRAS, ele tem um papel muito importante na questão da prevenção da ruptura de laços familiares e comunitários e no caso também pra trabalhar o desenvolvimento da autonomia das famílias. Porque a gente pretende com o nosso trabalho de prevenção fazer com que as pessoas **desenvolvam seus potenciais e evitem também situações de risco. E é um espaço do acolhimento mesmo, as famílias nos procuram por diversos motivos e alguns deles inclusive extrapolam o âmbito social da área da assistência social. Muitas vezes são demandas da área urbana, mas que a gente procura também dá um direcionamento, um encaminhamento pra que a família, pra que o individuo se sinta acolhido, respeitado nesse espaço e procuramos encaminhar todas as demandas.** Naturalmente, a gente tem uma possibilidade maior de resolutividade dentro da esfera social, mas as outras que extrapolam também a gente procura dar os devidos encaminhamentos. (L.S.S. coordenador CRAS 2)

Através das “Orientações técnicas – CRAS”, pode-se dizer que acolher significa abrigar todas as demandas trazidas pelos usuários. Quando o serviço age assim, ele entende a proposta do SUAS, ou seja, que o CRAS é a porta de entrada da assistência social, abarcando todos os tipos de encaminhamentos e, conseqüentemente, a escuta desses pedidos. Alguns profissionais veem os serviços para além do “tarefismo”, também reconhecendo esse serviço articulador.

Minhas palavras? Eu acho que o CRAS é um serviço que oferece acolhida a todos aqueles que vierem solicitar, principalmente as famílias mais vulneráveis. Serviço da Assistência Social. (M. T. F. profissional CRAS 1)

Especificamente no CRAS 2, há uma concordância entre o discurso dos usuários que frequentam o CRAS e a fala do coordenador. Por exemplo, viu-se nos discursos das famílias algo da ordem do reconhecimento, ou seja, que houve alguém que reconhecesse seus desejos ou o desejo que elas tinham de serem reconhecidas enquanto pessoas que sentem, que sofrem por sentirem pequenas, humilhadas pela situação social em que vivem, situações demonstradas diversas vezes no discurso dos usuários, conseqüentemente, isso gerou efeitos positivos na vida deles, como melhora na auto-estima, autonomia. O coordenador do CRAS

citado consegue dizer disto ao ser indagado sobre os efeitos percebidos na comunidade atendida:

(...) na realidade, a gente tem muitos ganhos que são as aquisições que a gente chama as **aquisições dos usuários, que nem sempre são mensuráveis**. Quando a gente, por exemplo, um técnico do CRAS convive constantemente com determinadas famílias, determinados membros familiares, ele percebe alterações que vão desde **uma melhora na autoestima e que traz de repente uma motivação maior pra aquele individuo procurar um trabalho, uma escola, enfim, até ganhos, vamos dizer, concretos, como de fato o encaminhamento que o CRAS faz pra um trabalho e a pessoa começa a trabalhar, vem cá e dá o retorno pra gente, fala da melhora da situação sócio econômica, e enfim a gente percebe que o usuário que frequenta o CRAS, ele tem ganhos, mas muitas vezes os ganhos são subjetivos e de difícil mensuração**. Mas a política de assistência social tem caminhado cada vez mais pra gente poder de fato transformar isso em resultados concretos, numéricos, enfim. Tanto que agora a gente tá com um projeto agora que é o “Família Cidadã, Cidade Solidária”, que consiste no acompanhamento sistemático a 30 famílias mais vulneráveis do território e essas famílias, elas tem um plano que cuja responsabilidade é dividida pela prefeitura e pela família que vão assinar um termo de consentimento, o termo de adesão. Aí nessas famílias, a gente vai conseguir medir, as requisições, os indicadores que a gente planejou, se elas tão conseguindo sucesso, se elas tão conseguindo isso. (L. S. S. coordenador CRAS 2, grifo nosso)

Neste mesmo CRAS, o CRAS 2, vê-se o coordenador referenciando a participação mais assídua da comunidade, o fato da busca ativa através das regionais, escutando a população e o que ela demanda, levando a crer que a escuta precedida de ações efetivas pode gerar maior participação. “[...] Aqui em Venda Nova tem um programa que se chama “Prefeitura de seu bairro”, em que a regional vem até a comunidade pra ouvir as demandas de sua população. Tudo isso eu acho que leva a uma participação maior, seja beneficiário ou não. [...]” (L.S.S. coordenador CRAS 2)

Do mesmo modo, há outra concordância com o discurso do público atendido. Uma profissional consegue absorver que o “boca-a-boca” também contribui para o uso dos serviços do CRAS.

E no sentido assim, a informação transita. Eu acho isso muito legal. Às vezes o vizinho está com uma questão lá difícil, a vizinha fala assim: **“Oh! vai lá no CRAS”**. Então eu acho isso muito positivo assim, pra comunidade também. O trânsito de informações, sabe? Acho que isso são as coisas mais positivas. (N. G. M. profissional CRAS 2, grifo nosso)

Sobretudo, referenciando os discursos das famílias em concordância com alguns discursos dos profissionais, curiosamente, percebe-se que aquelas falas que foram compatíveis em relação aos entrevistados, ou seja, “CRAS X usuários” demonstram que a adesão atingiu um certo nível satisfatório porque profissionais e beneficiários conseguiram “falar a mesma língua”. Recorde-se que, no decorrer da análise de discurso das famílias, viu-se um viés subjetivo e emocional, ou seja, elas apontam que para a adesão ou não aos serviços do CRAS, existem sempre situações de sofrimento, de desejos, de sonhos e de reconhecimento. A profissional abaixo é do CRAS 2, que apresenta maior participação dos beneficiários.

Por exemplo, o grupo de idosos é o que mais funciona enquanto espaço de convivência, mais funciona no sentido de ser o mais cheio, entendeu? Porque eu acho que o CRAS é um espaço de convivência bacana pra eles. Então atingiu, acho que atingiu o **desejo, alcançou o desejo deles**. Agora um grupo, que é o grupo socioeducativo, que é o grupo mais esvaziado do CRAS, que é o grupo que a gente vai trabalhar justamente, condicionalidade do BF, isso não alcança o desejo, aí elas não vem. Acho que tá muito relacionado a isso entendeu? (N.G.M. profissional CRAS 2)

Quanto aos aspectos subjetivos, há:

Acho que a preocupação do município é fazer recurso e não entender muito. Fazer recurso pra família não perder o benefício, mas não preocupa muito e aprofundar a causa entendeu? Essa coisa da condicionalidade, eu fico pensando muito, acho que não devia existir sanção, porque renda é um direito constitucional. E a gente vê às vezes que as famílias que mais se fortalecem com esse benefício, perder por causa de problema de gestão [...] A lista de famílias que foram sancionadas chegam superatrasadas pra gente, aí o CRAS pára: “vamo correr atrás dessas famílias! Larga tudo!” Aí a gente não consegue alcançar todo mundo. Essa família tem que ser trabalhada e não sancionada, não perder o benefício. O tempo pra trabalhar as condicionalidades não acompanha o tempo das sanções. Sanção que eu falo é aquelas 5: advertência, bloqueio, primeira suspensão, segunda suspensão, e cancelamento. As condicionalidades, pra mim elas são fantásticas enquanto indicadores, entendeu? **Porque o fato de o menino tá sem vacinar ou faltando muito a escola, cê chama a família e se cê conseguir ter um diálogo legal e aprofundado com ela, vai aparecer.** Ela é um superindicador de vulnerabilidade. Agora, o tempo pra você trabalhar isso, ele é a médio prazo, né? E a médio prazo, a sanção não para não. De dois em dois meses vem. E aí a família tá lá na advertência e quando você assusta ela tá no cancelamento. E se ela não volta aqui nunca mais? Perdeu o benefício pra sempre entendeu? Nesse sentido, eu acho que tem uma característica muito cruel aí. O que são três faltas-mês? Que geralmente, num mês normal sem feriado, é o numero de faltas que uma criança ou um adolescente pode ter. Eu pensando na minha vida assim: quantas vezes q eu faltei três vezes num mês? Eu acho que é uma superexigência, significa 85% de frequência num mês normal. Isso é devaneio meu. [...] Ao mesmo tempo eu fico pensando assim que [...] essa

lógica tem uma justificativa no sentido de que o Bolsa tem um enquadramento de recursos, se ninguém sai, e o outro que está precisando também não entra. Existe muito mais gente precisando do que recurso disponível, ne? Então assim, uma lógica pra dar conta disso. O Bolsa me intriga muito [...] (N.G.M. profissional CRAS 2, grifo nosso)

A falta de participação foi apontada pelos profissionais por alguns motivos como distância do equipamento, falta de mobilização. Esta última está em consonância com o discurso das famílias que, como se viu, dizem não conhecer o CRAS.

Eu acho que a política de mobilização do CRAS, ela é muito pobre. Meu Deus! E ela é uma responsabilidade do técnico. Então é meio mais uma coisa que sobra pro técnico e ele não dá conta, entendeu? De fazer mobilização comunitária. Aí é pobre mesmo, no sentido de ser um papelzinho que você entrega pra pessoa quando dá. E podia ser mais rica no sentido de deveria ter uma equipe de mobilização, sabe? Eu acho que isso ia favorecer muito, ia aumentar muito a vinda das pessoas para o equipamento. (N.G.M. profissional CRAS 2)

O grande problema é a mobilização, essa mobilização pras pessoas participarem. Tanto que a gente, a secretaria de assistência social contratou um assessoria pra trabalhar com os CRAS, a questão da sensibilização pra tentar mesmo, alcançar um numero maior de famílias que muitas vezes estão precisando, mas desconhecem o serviço. Eu acho que poderia sim aumentar a participação dos beneficiários. (L. S.S. coordenador CRAS 2)

O comprometimento da adesão é apontado por alguns profissionais, como sendo o horário de funcionamento do CRAS, ou seja, muitos beneficiários do BF cadastrados no CRAS poderiam não comparecer aos serviços porque trabalham, ou porque não tinham com quem deixar os filhos. Percebeu-se que nenhuma das famílias, chefiada por mulheres, tem emprego fixo. Aquelas que participam assiduamente buscam atividades autônomas para complementar a renda do programa. Mas, das que não participam, nenhuma trabalha. Portanto, o horário, no momento, não parece ser empecilho para a adesão aos serviços. Quanto aos filhos, a maior parte já frequenta a escola, aqueles que ainda são pequenos e não frequentam talvez possam ser uma dificuldade para a participação, mas isso não aparece no discurso das famílias. Todavia, mesmo os profissionais que apontam tais fatores acabam estendendo seu discurso responsabilizando a apatia dos usuários pelo não comparecimento aos serviços ou, ainda, a perda do benefício. Ressalte-se que uma das famílias entrevistadas, ao fazer contato, via telefone, para finalizar o trabalho, relutou em aceitar a visita, num

primeiro momento, questionando a técnica (assistente social) se ela perderia o benefício com a entrevista.

Olha, a gente tem diversas situações, a gente tem famílias que não tem com quem às vezes deixar os filhos, ou que pessoas que trabalham fora, que não conseguem vir no horário que o CRAS tá aberto. Tem às vezes uma apatia mesmo, e **as famílias, elas não tem esse hábito às vezes mesmo de se movimentar, de procurar**, e em alguns casos raros, raros casos, um receio da perda do benefício. Se por exemplo, forem encaminhados para o mercado de trabalho e a renda aumentar, enfim, ter a perda do benefício. Mas esses são poucos casos. (L.S.S. coordenador CRAS 2, grifo nosso)

Acredito que alguns momentos os horários em que as nossas oficinas são ministradas, algumas no período da manhã, outras no período da tarde, o que acaba alcançando somente famílias onde possuem pessoas que não estão inseridas no mercado de trabalho e a maioria das pessoas hoje, tem um trabalho. Então, dificulta a participação aqui, durante o horário das oficinas que são manhã ou tarde. (M.T.F. profissional CRAS 1)

Apesar de ter tido a situação acima citada, poder-se-ia dizer, de acordo com a análise das entrevistas das famílias que, verdadeiramente, o benefício de transferência de renda não é o principal entrave para a participação das famílias, mas sobretudo um trabalho que não ultrapasse o pedido das necessidades materiais. O trabalho deve consistir, principalmente, na busca pelos sujeitos, incidindo num trabalho a longo prazo. Nesse sentido, essa análise confirma a proposta da Política Nacional com a implantação do SUAS.

A política acaba se apresentando também como uma política de “jeitinhos”, o que atrapalha a interssetorialidade como proposto no modo de intervir com as famílias, ou seja, que os serviços sejam dialogados, compartilhados na busca por uma ação mais total com o sujeito: educação, saúde, assistência social e demais políticas. Alguns profissionais, mesmo percebendo algumas ações desse tipo, reconhecem que às vezes torna-se a única maneira de fazer alguma coisa da política funcionar. Dessa forma, a articulação da rede não se sustenta na prática, apresentando ainda, uma desarticulação dos trabalhos desenvolvidos. Assim, as ações não se cruzam e continuam fragmentando o trabalho com as famílias e os usuários do CRAS, porque cada setor faz o seu trabalho isoladamente, a não ser que conheça alguém que queira colaborar com ele.

Porque às vezes um dos grandes problemas é que você consegue articular a rede, mas você consegue acessar essa rede porque você conhece alguém lá. Você é amiga de não sei quem, você precisa articular. “você faz isso?” Esse é um problema que a gente tem. Que não deveria ser assim. Eu discuto muito o papel do serviço público, principalmente no território. Você não está fazendo um favor pro outro não.

Enquanto a política não entender isso, a gente não vai caminhar. (G.C.B. coordenador CRAS 1)

[...] O modo como se dá a interação hoje da assistência social básica, com por exemplo a assistência social especial, da proteção social especial, e também o modo como ela está dialogando com as demais políticas, que é o que muitos anos a gente ouviu falar que é a tal da intersetorialidade, o que na prática não funciona, porque fica uma política querendo se sobrepor a outra, e uma querendo demonstrar que faz mais que a outra, né? E com isso, a gente acaba fragmentando o sujeito, fragmentando as necessidades, e com isso, a gente não consegue estabelecer um fluxo e um contínuo a essas famílias (C.R.C.C. profissional CRAS 1)

A gente ainda tá aprendendo a viver no território, a coordenação do CRAS com a coordenação da entidade. Eu acho que não é um entrave mas ainda é uma coisa que a gente tem que aprender a fazer. [...] planejar conjuntamente. Eu acho que fica prejudicado porque a gente ainda não aprendeu a fazer isso juntos. Eu nem tô questionando a proposta, tô questionando como a gente se organiza, precisa melhorar. (M.C.D.C. gerente da PSOB)

Igualmente, a política de assistência ainda carrega a “herança social” de ser uma política de favor, ou uma política em que transitam os mandos e desmandos da politicagem. Apesar de reconhecerem que o SUAS traz a tentativa de acabar com tais práticas, ainda elas acontecem.

Entender essa política como uma política de direitos e não de favor. Porque embora o CRAS seja atravessado por todas essas questões políticas, aqui dentro do equipamento a gente consegue ter um trabalho muito técnico sabe? **Até isento** dessas interferências. O coordenador não, a gente enquanto técnico. (...) Eu acho que a implantação do SUAS, a ideia do SUAS, a metodologia prevista, né, na tipificação das diretrizes da política nacional hoje ajudam a afastar interferências políticas. **Apesar que eu acho que políticos são muito da assistência, desde que o mundo é mundo, entendeu?** A partir do momento que a política nacional, NOB/SUAS por exemplo, **tenta cercar um pouco isso no sentido do trabalho ser muito técnico, acho que afasta um pouco.** (...) porque antes a assistência não tinha cara no sentido de... a gente não sabia...como que eu te explico?... ela se confundia com a ideia do favor ou da caridade, e isso dava muito, **dava e dá muito margem pra político interessado entrar mesmo, entendeu?** Antigamente, a gente via muita gente falando: ah eu sou assistente social e tava numa salinha de um vereador distribuindo cesta básica entendeu? A pessoa com 4ª série era assistente social. Então eu acho que **ainda é um desafio quebrar isso**, mas o SUAS eu acho que ele trouxe a técnica pra assistência, assim, de uma forma bem concreta, sabe? E assim, a legislação né, eu acho que desde...é uma conquista que vem desde a LOAS, **foi um processo que culminou com o SUAS mesmo, sabe? Eu fico pensando, é tão profundo... eu fico pensando que apesar disso existe uma ... que apesar disso nosso país, pra mim, é uma oligarquia até hoje entendeu? No sentido assim... a gente sempre tá lutando pra quebrar essa ideia de grupinhos, de tirar vantagem, entendeu? Eu acho que o SUAS ajudou. Ele não conseguiu quebrar com essa lógica não porque eu acho que é muito mais profundo assim, entendeu? É uma questão cultural no nosso país, uns são mais iguais que os outros.** (N.G.M. profissional CRAS 2, grifo nosso)

Acabou que o SUAS se tornou mais um meio das manipulações políticas, mais uma oportunidade de manipulação mesmo do povo. (C. R. C. C. profissional CRAS 1)

Da mesma forma, os profissionais sentem que a “politicagem” perpassa também a indicação de muitos profissionais para determinadas funções, principalmente, os gestores da política, causando um certo desconforto nos profissionais, pois, se o próprio gestor não entende da política, sua aplicabilidade resta prejudicada. “Aqui em BH o Gerente de Assistência Social é um cargo de indicação política, Gerente Regional. [...] Várias as indicações. Alguns profissionais têm perfil, outros não.” (M.C.D.C. gerente da PSOB)

A própria gestão, que muitas das vezes ela é composta não por pessoas que tem o mérito de estar no local onde elas estão, que são pessoas que produzem conhecimento ou pessoas que tenham experiência na execução dos serviços ou dos princípios do SUAS. Mas, muitas das vezes, esses cargos, eles são ligados a fatores políticos que nem sempre estão em consonância com as necessidades de gestão ou conhecimento. São cargos comissionados, são cargos de confiança. (C.R.C.C. profissional CRAS 1)

Com a gestão, eu já acho que não. Mas eu acho que é um problema, num é tanto um problema de...é um problema de recursos humanos, no meu modo de analisar. Eu acho que os gestores... primeiro que eu acho que gestor, na política de assistência tinha que pelo menos entender o que é essa política e nem sempre é assim. Tô cansada de ter colega e às vezes ter que parar pra explicar a gerente e afins, o quê que é a política, essa divisão básica entre proteção básica e proteção especial, coisa básica. Então eu acho que esse problema interfere na minha prática, por exemplo, entendeu? E faz com que a gestão e a execução da política, elas, às vezes não se cruzam. Atrapalha muito entendeu? Agora falar se esse é um problema do município ou nacional não sei. Acho que é essa questão cultural mesmo que eu tava colocando pra você. Infelizmente, a gente ainda tem que enfrentar grupos de poder. Uma coisa que atrapalha muito é que muda a gestão e aí sai todo mundo, e entra outros gestores que você tem que reconstruir às vezes... Tudo isso eu acho que atrapalha muito a execução da política. (N.G.M. profissional CRAS 2)

A Gerente de PSOB aponta como entraves, para a política, o próprio espaço físico do CRAS, também percebido por nós como uma das diferenças entre os dois CRAS. “Às vezes a questão do espaço físico, que não é adequado para a execução do serviço ou nem existe.” ((M.C.D.C. gerente da PSOB)

Para finalizar esta análise, há o desenho de uma profissional. Apesar de um discurso limpo, sinalizando com propriedade como deve ser o trabalho com as famílias, a profissional representa o CRAS como sendo um “grande novelo a ser desenrolado”. Pôde-se perceber, durante as análises, que o desenho expõe o lado angustiante de todos os profissionais de trabalharem com o público prioritário na tentativa de colocar em prática uma política ainda nova, mas que carrega um histórico completamente diferente da atual proposta da assistência

social. O desenho, de alguma forma, lembra o quadro “O grito”, de Edward Munch, com toda a sua angústia. Apesar da linha enredada, que indica as dificuldades e caráter “enrolado” do CRAS e das políticas públicas, o desenho tem um aspecto positivo, uma vez que há alguém que segura a agulha e tenta costurar alguma coisa, fazendo com que a linha se organize e deixe de estar enrolada e inútil.

FIGURA 19 - DESENHO REPRESENTANDO O CRAS PROFISSIONAL



12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a recente política de Assistência Social, vê-se novamente o Estado como responsável pelo bem estar social da população. Há um Estado mais atuante e presente na proteção social. “Nesse sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.” (PNAS/2004, p.32) Assim, pode-se dizer que na Assistência Social houve mudanças significativas no modo de gestão, articulação e normalização de leis que a consolidaram enquanto política pública. Na entrevista com os profissionais, há o reconhecimento do novo cenário: a gestão de um governo mais voltado para o campo das políticas públicas sociais pode fazer a diferença.

O desenvolvimento de uma política pública social institui uma forma de trabalhar o todo sem ter um trabalho fragmentado onde o pobre cada vez fica mais pobre, à mercê de projetos e (ou) programas de caráter compensatório e assistencialista, que favorecem manter a miserabilidade. A proposta do todo inclui inserir o pobre no lugar de cidadão, fazendo parte do desenvolvimento do país. A questão dessa inserção provoca-o a assumir lugares da não subjugação dos poderosos, na perspectiva de quebrar o ciclo da pobreza pelo fortalecimento do sujeito: assim ele poderá evitar situações de risco social, participar da sociedade, do mercado de trabalho.

Entretanto, verifica-se, no discurso dos profissionais, a persistência de ações de cunho eleitoreiro, como vimos, presentes na história da Assistência Social, o que leva a crer no impedimento da organização da política pública. Igualmente, o fato de ter cargos com indicações políticas remete a uma prática política repetida há anos. Indicações de profissionais sem perfis para os cargos podem dificultar a sintonia entre a proposta da PNAS e a prática da gestão. Pode-se pensar também que, dessa forma, os usuários permanecem com um discurso vazio, em torno apenas do material e agrava a ocorrência de situações em que a promoção social torna-se complexa, e o ciclo da pobreza passa a ser uma condição a ser vivida.

Situações descritas por algumas famílias a respeito de conseguir cesta básica, por exemplo, demonstra que quem é capaz de consegui-la é apenas o CRAS. Os locais que a disponibilizam deveriam estar prontos a receber os encaminhamentos e a fornecer a cesta básica, ou, então, a receber o usuário sem encaminhamento e realizar o serviço, já que o direito à alimentação é garantia constitucional. Todavia, na prática, o serviço é burocratizado, fazendo com que o pobre se sinta cada vez mais incapaz de conseguir algo, necessitando de

alguém que fale por ele. O CRAS, que teria a função de encaminhar, de viabilizar direitos através do estímulo a autonomia dos sujeitos, dos usuários atendidos, torna-se o principal responsável pela ação e não o próprio pobre. É o profissional de serviço social capaz de solucionar os problemas. Dessa forma, o pobre sai da regional, para voltar ao CRAS, para conseguir a cesta. A intersectorialidade acaba não funcionando da maneira como deveria. A assistência continua sendo instância de negociação e troca política.

Isso demonstra que a assistência social ainda não evoluiu para além de algumas ações que tentam burlar o modo como a política quer desencontrar a pobreza e a miséria. Os discursos das famílias apontam desconsideração da rede com a falta material quando buscam cestas básicas, burocratizando os serviços ou ainda fazendo com que o pobre perpetue um discurso vazio de sentido, sem ir além de outras questões que o ser humano carrega.

A procura por serviços assistencialistas demonstra uma suposta falta de demanda, já que a demanda insere questões para além do material, ou seja, as diversas questões cruciais da vida de um sujeito: amor, relacionamentos, vínculos. Dessa forma, as análises puderam demonstrar que, quando os profissionais conseguem buscar o sujeito em suas questões, isto é, reconhecer seus sofrimentos, alegrias, habilidades, há uma completude nas ações da assistência social.

É necessária a escuta levando em conta a distância cultural e as diferentes manifestações de sofrimento que usualmente poderiam ser apontadas como ausência de demanda, como pobreza intelectual ou emocional, e considerar que uma negativa de falar inicial pode ser uma especificidade de quem já foi inquirido muitas vezes do lugar da investigação da marginalidade. Precisamos considerar também o uso das classificações diagnósticas como rotulações discriminatórias, que só servem para um sujeito identificar-se com o nome de sua doença e fechar as portas de acesso a escolas ou postos de emprego (SCARPARO; POLI, 2008, p. 9-10).

A apatia que os usuários possam vir a apresentar, assim como uma falta de demanda, e de discurso, revela a ausência de um ser pensante. Pode-se dizer, de acordo com algumas falas das famílias usuárias e entrevistadas, que a forma de provocar um sujeito ativo é pela via do subjetivo, dos sonhos. A adesão ou a não adesão também passa por aí.

A proposta da política pública social reflete a atuação de uma gestão pública que não trata o miserável como um cliente, mas como um parceiro para construir a cidadania. É a gestão que não quer lucro ou apenas a eficiência, mas quer a promoção do ser humano:

A Assistência Social enquanto política pública destinada a promover o acesso a bens e serviços, com o recorte de renda de pobreza ou extrema miséria, direciona-se prioritariamente à grande parcela da população que se encontra em vulnerabilidade social pela dificuldade de acesso à alimentação, moradia, saneamento básico, saúde, educação, trabalho e renda. Considerando esta situação como produto de uma lógica de mercado capitalista e do correspondente processo de exclusão da produção e da geração de renda, a Assistência Social constitui-se como estratégia de proteção social diante da violação dos direitos básicos de cidadania. Este trabalho constitui-se quando se apresentam situações de risco social e pessoal, e até mesmo de vida, incluindo urgências e ações de defesa civil em calamidades públicas (SCARPARO; POLI, 2008, p. 3).

Portanto, a nova proposta do Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da implantação do SUAS, retira a idéia de assistencialismo e insere no campo do direito do cidadão as propostas de trabalho com famílias em vulnerabilidade social, decorrente da pobreza. Nesse sentido, o CRAS deve referenciar famílias que fazem parte de seu território de abrangência, tendo as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família como público prioritário. Como se viu, a participação do referido público não acontece da maneira como a assistência social gostaria.

Nos dois equipamentos utilizados para as análises, como já foi dito, existem algumas diferenças. As entrevistas demonstraram uma participação maior no CRAS 2, e percebeu-se que as famílias que participam foram alcançadas de alguma forma que, de acordo com as análises, apontam que foram alcançadas através do subjetivo. Já as demais famílias, ou seja, aquelas que não participam ou vão esporadicamente, não houve um contato mais direto com essas famílias, ou seja, ou receberam visita domiciliar uma vez ou então nunca receberam, talvez, impossibilitando a aproximação para uma escuta diferenciada. “[...] uma escuta [...] pode permitir refletir sobre os efeitos subjetivos e intersubjetivos na extrema pobreza para não se confundir as sutis malhas da dominação e seus efeitos com o que é próprio do sujeito.” (SCARPARO; POLI, 2008, p. 6).

Pode-se considerar também que as famílias que não participam, geralmente, estão morando em locais próximos a “bocas de fumo”, ou estão trabalhando, ou ainda, estão passando por problemas emocionais (idosos com depressão), dificuldades em seus relacionamentos amorosos (separação, divórcio), evidenciando que situações de risco social podem também atrapalhar o envolvimento das famílias com os serviços, da mesma forma que alguns sofrimentos podem dificultar.

Já no CRAS 1, todas as famílias entrevistadas disseram ter recebido visitas dos profissionais, inclusive dizendo “Várias vezes”. Houve informação de que muitas das

mulheres que entrevistamos não aceitavam visitas quando da implantação do CRAS, mas que nos dias atuais já aceitavam. Foi possível perceber que estas famílias são mais relutantes em acolher alguma intervenção que, para elas, inicialmente, pode ter sido entendida como interferência, já que muitas das visitas acontecem para aplicabilidade de sanções do BF. As famílias deste território também estão, como dissemos anteriormente, mais expostas a situações de vulnerabilidade social, já que os direitos sociais básicos como moradia, trabalho ainda não são garantidos. Poder-se-ia dizer também que apresentam condições mais próximas de miserabilidade, pois as famílias têm como única fonte de renda o benefício do BF.

Dessa forma, há duas vertentes: uma em que as famílias que não frequentam o CRAS permanecem num discurso vazio, em torno do material, mas que sinalizam algumas situações emocionais, demonstrando o apelo subjetivo de serem reconhecidas. Por exemplo, nas entrevistas, muitas delas entravam em situações que estavam vivendo no momento: “Eu não tô igual antigamente. Não saio mais de casa, só vou no psiquiatra.” (R.O.M. usuária CRAS 1) Apesar do esvaziamento aparente nos discursos, as famílias sinalizam algo do subjetivo: palavras como “humilde”, “pequena”, “carentes”, “necessitadas” revelam que é esta a imagem que as famílias tem de si. A ideia central da cidadania é o reconhecimento e respeito pelo outro: se estas famílias são atravessadas pela falta de cidadania, logo há uma falta de discurso e uma falta de participação.

Outra vertente consiste nas famílias, exatamente aquelas que participam, que desenvolvem um discurso mais cheio. A fala destas revela o reconhecimento do outro como alicerce para a permanência delas no CRAS. Expressões como “lugar onde eu posso vim pra espairer”, “coisas que eu pensava que eu não tivesse condições de fazer”, “sinto que eu sou capaz”, faz pensar que há o sofrimento causado pelo risco social, pela falta material, mas que não pode ser considerado como únicas fontes de sofrimentos dos sujeitos expostos à situações de pobreza, o que acontece na maioria das vezes. O pobre não está acostumado a ser perguntado: por isso, a falta de discurso. Ele não apresenta outra demanda a não ser emergencial porque não há alguém que o reconheça, que privilegie sua subjetividade.

A proposta de fortalecimento de vínculos, vivida pelos usuários que participam, demonstra que o reconhecimento social torna-se mais um meio de alcançar os sujeitos. Há expressões de usuários como “Integração”, “Conhecer as pessoas”, “Encontrar amigos, conversar”. Há também a fala de um profissional dizendo a respeito dos efeitos na comunidade atendida: “O mais latente, eu acho, é o fortalecimento do vínculo comunitário, no sentido que o CRAS é um espaço de convivência muito legal, assim, e às vezes o único no território.” (N. G. M. profissional CRAS 1)

Finalmente, pode-se considerar que temos, na história da assistência social, um atendimento exclusivamente das demandas emergenciais, o que na nova proposta foi reiterado com a perspectiva do acolhimento e de uma ação que alcance a completude da cidadania. Dessa forma, a política tenta resolver questões estruturais históricas. Percebeu-se, de acordo com as análises, que tanto os profissionais como o público prioritário estão num momento de conhecer a política e se acostumar com o rumo que os serviços deverão seguir. O SUAS ainda está num momento de consolidação e de experimentação. Apesar de algumas vezes a política se apresentar pobre, assim como Tenório e Saraiva (2006, p. 109), “[...] dos inúmeros seminários e treinamentos sobre o tema [...], a questão central continua de pé, isto é, as prestações do Estado não ocorrem na quantidade e qualidade que permitiriam atender as inúmeras carências suportadas por grande parte da população do país.”, podemos dizer que, no modo de gerir do Estado, a política ainda é nova e o trabalho a ser feito, para que haja a participação da sociedade, será a longo prazo.

É claro que, com este estudo e mesmo com o que preconiza a política de assistência social, não se quer a permanência dos usuários no CRAS, mas que o CRAS seja um meio, um viabilizador de uma vida melhor. O CRAS deve ser um viabilizador de direito e não um perpetuador do ciclo da pobreza. Após a realização desta dissertação, pôde-se apontar aspectos importantes sobre a subjetividade dos usuários pertencentes ao território de abrangência, trazendo contribuições relevantes acerca da adesão/não adesão das famílias. Foi possível ver como o sujeito (objeto da ação) é pensado e se pensa, e quais as propostas para ele deixar de ser apenas um objeto e passar a ser um sujeito real, operante.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 1997. 52 p. (Cadernos ENAP; n.10). Disponível em:
<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 3 dez. 2009.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa.** São Paulo: Thomson, 1999. Cap. 6.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e Direitos Humanos.** IEA – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2007. Disponível em:
<<http://www.iea.usp.br/iea/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2010.
- BRASIL. *Lei n. 10.826* de 09 de janeiro de 2004. Cria o Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004.
- BRASIL. Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Brasília, 17 set. 2004.
- BRASIL. Decreto n. 5.085 de 19 de maio de 2004. *Brasília*, 19 maio 2004.
- BRASIL. CapacitaSuas Volume 1 (2008) **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança /** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008, 136 p.
- BRASIL. CapacitaSuas Volume 2 (2008) **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados /** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008, 120 p.
- BRASIL. CapacitaSuas Volume 3 (2008) **Planos de assistência Social: diretrizes para elaboração /** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2008, 120 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 88p.
- BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate A Fome. **Programa Bolsa Família: O que é?** Brasília, 17 mar. 2009. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e>. Acesso em: 17 mar. 2009
- BRASIL. Planalto. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** 1995. Disponível em:
<www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM >. Acesso em: 10 abr. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.**

Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 47, n.1, jan./abr. 1996. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>.

Acesso em: 03 dez. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos do Mare da Reforma do Estado.** Brasília: MARE, 1997. Disponível em:

<http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 16 maio 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica.** Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, maio 2009. Disponível em:

<<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2611/TD%20186%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>.

Acesso em: 16 maio 2010.

CABRAL, Augusto César de Aquino. **A análise de discurso como estratégia de pesquisa no campo da administração:** uma visão global. Contextus. Revista Contemporânea de Economia e Gestão . Vol.3 - Nº 2 - jul/dez/2005 (59-68).

CAPELLE, Mônica Carvalho Alves *et al.* Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais. **Revista de Administração da UFLA**, Lavras, v. 5, n.1, jan./jun. 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236 p.

CREPOP. Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas (CREPOP).

Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS / Conselho Federal de Psicologia (CFP). Brasília: CFP, 2007.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social.** Campinas: Autores Associados, 1998. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 61).

DICIONÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PMBH, 2006.

ENRIQUEZ, Eugene. **Da horda ao estado:** psicanálise do vínculo social. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1991. 279 p.

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina; tradução de Galeano de Freitas, 16ª Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. 307 p.

FERNANDES, Ângela Maria Dias *et al.* Cidadania, trabalho e criação: exercitando um olhar sobre projetos sociais. **Rev. Dep. Psicol.**, Niterói, v. 18, n. 2, dez. 2006 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-80232006000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>.

Acesso em: 12 maio 2010.

FIORI, José Luis. **Estado do bem-estar social:** padrões e crises. Rio de Janeiro: UERJ/IMS. 1995. 24 p. (Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 117).

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar social: padrões e críticas**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 05 maio 2010.

INESC. **A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, INESC, 2004. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/A%20era%20FHC%20e%20o%20Governo%20Lula.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2010.

INOJOSA, Marie Rosie. **Gestão social governamental: os novos paradigmas do setor público**. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE GESTÃO SOCIAL. PAPER APRESENTADO. 2005. Disponível em: <<http://www.sesirs.org.br/conferencia/conferencia2005/papers/inojosa.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

LOAS: **Lei Orgânica da Assistência Social: legislação suplementar** / Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome; revisão do texto, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS... [et al.]. 6 ed. Brasília: MDS, 2007. 60 p.

LODI, Lúcia Helena. **Ética e cidadania: construindo valores na escola e na sociedade**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos: Ministério da Educação, SEIF, SEMTEC, SEED, 2003. 6 v.: il.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

LOPES, Roseli Esquerdo *et al.* Juventude pobre, violência e cidadania. **Saude soc.**, São Paulo, v. 17, n. 3, set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-12902008000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 maio 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília, nov. 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. SUAS: SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. BRASÍLIA, 17 MAR. 2009. DISPONÍVEL EM

<[HTTP://WWW.MDS.GOV.BR/SUAS/CONHECA/CONHECA01.ASP](http://WWW.MDS.GOV.BR/SUAS/CONHECA/CONHECA01.ASP)>. ACESSO EM: 17 MAR. 2009

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social** – CRAS/Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome, 2009. 72 p.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S1414-49802007000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 11 maio 2010.

PATERNIANI, Leandro. **Uma análise do discurso de FHC**: devaneios de ex-sociólogo com nostalgia do poder. 2010. Disponível em: <<http://botekovermelho.blogspot.com/2010/05/devaneios-de-um-ex-sociologo-com.htm>>. Acesso em: 02 maio 2010.

PEDRO, Helena Mara Dias. **Bolsa Família e o combate à fome**: percepção das famílias beneficiárias sobre a experiência de Belo Horizonte (MG). 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, [S. l.], 2009.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Políticas Públicas de Assistência Social brasileira**: avanços, limites e desafios. 2008. Disponível em: <<http://www.cpihts.com/PDF02/Larissa%20Dahmer%20Pereira.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2010.

QUEIROZ, Antônio Augusto; BRAGA, Maria Lúcia de Santana. **A cidadania incompleta**: as Políticas Públicas no governo FHC. 2001. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/artigos/6079-a_cidadania_incompleta_as_politicas_publicas_no_governo_fhc>. Acesso em: 11 dez. 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira**. Brasília, v. 22, n. 3, dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-69922007000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 11 maio 2010.

RIBEIRO, Mônica Matos. **Assistencialismo nas políticas sociais do Brasil nos anos 90**. Universidade Federal da Bahia – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, 2005. Dissertação de mestrado. 106 fls.

ROCHA, Sonia. **Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2009.

ROLNIK, Suely. **À sombra da cidadania**: alteridade, homem da ética e reinvenção da democracia. 1992. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/nucleodesubjetividade/Textos/SUELY/homemetica.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2009.

SANTOS, José Henrique. **Trabalho e riqueza na fenomenologia do espírito de Hegel**. São Paulo: Loyola, 1993. 172 p.

SANTOS, Laerte Moreira. **A concepção liberal da cidadania: contribuições e limites – Proposta para uma nova cidadania.** 1998. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/cidadanialiberal.html>>. Acesso em: 05 maio 2010

SCARPARO, Maria de Lourdes Duque-Estrada; POLI, Maria Cristina. **Psicanálise e Assistência Social – Uma escuta psicanalítica.** UFRGS, 2008. Disponível em: <http://www.fundamentalpsychopathology.org/8_cong_anais/TR_4166.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2009.

SOUZA, André Portela. **Por uma política de metas de redução da pobreza.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 20-27, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a04v18n4.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2010.

SPOSATI, Aldaíza. A profissionalização do agente institucional gestor de política social como política de direitos de cidadania: o caso da gestão da assistência social na cidade de São Paulo. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005. Santiago. **Anais...** Santigado (Chile): [S. n.], 2005

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Esboços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 107-133

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos.** Saúde soc., São Paulo, v. 12, n. 1, jun. 2003 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-12902003000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acessos em: 12 maio 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** – 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

YASBEK, M. C. **Entrevista Com a professora Maria Carmelita Yasbek, sobre Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social no governo Lula.** Caderno Especial nº 5/dez./jan. 2005. Disponível em: <www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: 20 mar. 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Fome Zero: uma política social em questão.** Saúde soc., São Paulo, v. 12, n. 1, jun. 2003 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/07.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro de entrevistas com os gestores e profissionais

IDENTIFICAÇÃO

Nome:

Idade:

Cargo/Função: Há quanto tempo?

Profissão:

CONCEPÇÕES A RESPEITO DO CRAS

1. Houve alguma mudança na assistência social com a transição dos governo FHC – LULA?
2. Como você vê a assistência social hoje?
3. A implantação do SUAS favoreceu a participação dos políticos? De que maneira?
4. A proposta da Política Nacional da Assistência Social, o SUAS possibilita uma prática de gestão em sintonia com esta proposta?
5. Quais os entraves na gestão para implementação das ações propostas?
6. Como você define o CRAS? É a prefeitura no território.
7. Como avalia a participação do público-alvo?
8. Como avalia a participação dos beneficiários do Bolsa Família?
9. Quais os efeitos percebidos na comunidade atendida?
10. Quais os fatores você apontaria como entraves para a não participação do público referido?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevistas com os beneficiários do Bolsa Família que frequentam o CRAS

INICIAIS:

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Situação ocupacional:

Estado civil:

Valor BF:

Bairro:

Número de moradores na casa:

Aluguel() Próprio() Cedido()

Renda familiar:

PERCEPÇÃO DO CRAS

- 1) Você é cadastrado no CRAS?
- 2) O que é o CRAS pra você?
- 3) Para que ir ao CRAS?
- 4) Você faz alguma atividade no CRAS?
- 5) Quantos da sua família frequentam o CRAS?
- 6) Como você se sente desde que entrou no CRAS?
- 7) Algum serviço que o CRAS ofereceu te ajudou em alguma área da sua vida?
- 8) Você acha que toda a sua família deveria participar do CRAS?
- 9) Quem mais participa do CRAS: homem ou mulher?
- 10) Você é acompanhado por algum outro programa, centro, instituição?
- 11) O que representa a palavra direito pra você?
- 12) O que representa a palavra cidadania pra você?

APÊNDICE C

Roteiro de entrevistas com os beneficiários do Bolsa Família que NÃO frequentam o CRAS, ou participam esporadicamente.

INICIAIS:

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Profissão:

Situação ocupacional:

Estado civil:

Valor BF:

Bairro:

Número de moradores na casa:

Aluguel() Próprio() Cedido()

Renda familiar:

PERCEPÇÃO DO CRAS

- 1) Você tem cadastro no CRAS?
- 2) O que é o CRAS pra você?
- 3) Para que ir ao CRAS?
- 4) Por que não ir ao CRAS?
- 5) Quantos da sua família frequentam o CRAS?
- 6) Já recebeu visita dos profissionais do CRAS?
- 7) Já ouviu falar no CRAS?
- 8) Você acha que toda a sua família deveria participar do CRAS?
- 9) Por que alguns participam e outros não?
- 10) O que é ter direitos pra você?
- 11) O que representa a palavra direito pra você?

12) O que representa a palavra cidadania pra você?